

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO
MINTER/CAPES– TURMA ESPECIAL DE RIO BRANCO-ACRE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DISSERTAÇÃO:

A “INICIATIVA MAP” E A EMERGÊNCIA DE UM ESPAÇO PÚBLICO
TRANSFRONTEIRIÇO: INTEGRAÇÃO REGIONAL, COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FRONTEIRA DA AMAZÔNIA
SUL-OCIDENTAL

Mestrando: Daniel Queiroz de Sant’Ana

Orientador: Professor Doutor Carlos Araújo Leonetti

FLORIANÓPOLIS

2008

DANIEL QUEIROZ DE SANT'ANA

A “Iniciativa MAP” e a emergência de um espaço público transfronteiriço: integração regional, cooperação internacional e participação popular na fronteira da Amazônia Sul-Occidental

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pela coordenação do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, na área de concentração de Relações Internacionais.

Banca Examinadora:

Presidente: Professor Doutor Carlos Araújo Leonetti (UFSC)

Membro: Professora Doutora Odete Maria de Oliveira (UFSC)

Membro: Professora Doutora Joana Stelzer (UNIVALI)

Coordenador: Professor Doutor Antonio Carlos Wolkmer (UFSC)

Florianópolis, abril de 2008

DANIEL QUEIROZ DE SANT'ANA

DISSERTAÇÃO:

**A “INICIATIVA MAP” E A EMERGÊNCIA DE UM ESPAÇO PÚBLICO
TRANSFRONTEIRIÇO: INTEGRAÇÃO REGIONAL, COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FRONTEIRA DA
AMAZÔNIA SUL-OCIDENTAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado do Curso de Pós-Graduação em Direito (CPGD), do Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, área de concentração em Relações Internacionais, sob orientação do Professor Doutor Carlos Araújo Leonetti.

FLORIANÓPOLIS

2008

À Fabiana

AGRADECIMENTOS

A todos que incentivaram e, de alguma forma, colaboraram para a consecução do presente trabalho: aos professores e funcionários do CPGD; aos colegas do Programa, em especial Márcia Regina, João Veras e Marcus Vinicius Xavier, pela cooperação, estímulo e incentivo nos momentos críticos; à família e aos amigos, sempre compreensivos e sempre dispostos a estender suas mãos amigas.

RESUMO

Trata-se, o presente estudo, de dissertação de mestrado a qual tem por objetivo demonstrar se é possível caracterizar determinados foros de debate e deliberação popular (Iniciativa MAP), situados na região de fronteira da Amazônia Sul-Occidental (Estado do Acre-BRASIL; Departamento de Madre de Dios-PERU; Departamento Pando-BOLÍVIA) e envolvendo atores sociais de diferentes nacionalidades, como emergentes espaços públicos transfronteiriços de participação popular, bem como de que maneira tais foros/espaços tem atuado como indutores de um modelo de integração regional informal e de cooperação internacional transfronteiriça, plurilateral e descentralizada, a partir da atuação social. Para isso, utilizou-se do método hipotético-dedutivo, enquanto método de abordagem, e dos métodos histórico, comparativo, tipológico e estruturalista, enquanto métodos de procedimento, ancorando-se, enquanto teoria base, nas proposições habermasianas a respeito da teoria da razão e da ação comunicativa (teoria discursiva), procedendo-se, à luz de tais teorias, com a análise das categorias sociológicas essenciais para a caracterização proposta, tais como cidadania, democracia, sociedade civil, novos movimentos sociais, participação popular e espaço público, com enfoque especial na conformação de tais institutos no ambiente contemporâneo global.

Palavras-chave: 1. Iniciativa-MAP; 2. Cidadania; 3. Democracia; 4. Movimentos sociais transfronteiriços; 5. Espaço público. 6. Regionalismo e multilateralismo. 7. Integração regional informal; 8. Cooperação internacional transfronteiriça

ABSTRACT

The current Master's degree research project dissertation has as main objective to demonstrate if it is possible to characterize determined popular debate and deliberation forums (MAP Initiative), located in the border areas of South Western Amazonia (Acre State in Brazil, Madre de Dios Department in Peru and Pando Department in Bolivia). These forums involve various social actors of different nationalities and promote emerging cross-border popular participation public spaces. This thesis will portray how these forums have become inducers of an informal regional integration model and have promoted a multilateral, decentralized cross-border cooperation based on social participation. In order to show this, the approach method which has been employed is the hypothetical-deductive method, and the proceeding methodology has used the historic, comparative, typology and structuring methods. The main theoretical base used has been the Habermas propositions, regarding the theory of reason and of communicative action (discursive theory). This was followed by an analysis of sociological categories, essential for the proposed characterization, such as citizenship, democracy, civil society, new social movements, popular participation and public space, specially focusing on the formation of such institutes in a global contemporary environment.

Key Words: 1. MAP- Initiative; 2. Citizenship; 3. Democracy; 4. Cross-border social movements; 5. Public Space. 6. Regionalism and multilateralism. 7. Informal regional integration ; 8. Cross-border international cooperation

Sumário

| | |
|---|------------|
| Introdução..... | 9 |
| Parte I – Cidadania, democracia e sociedade civil na pós-modernidade: novos movimentos sociais e participação popular no caso dos regionalismos e multilateralismos..... | 13 |
| Capítulo 1 – Contextualizando o panorama global..... | 13 |
| Capítulo 2 – As dimensões da Cidadania e seus precedentes históricos..... | 18 |
| <i>2.1 As dimensões civil, política, jurídica e social.....</i> | <i>18</i> |
| <i>2.2 A “nova cidadania” e a participação como sua característica essencial.....</i> | <i>26</i> |
| <i>2.3 Novos atores sociais para o exercício da “nova cidadania”.....</i> | <i>35</i> |
| Capítulo 3 – Multiculturalismo, universalismo, identidade e nacionalidade: tensões, contrapontos e seus reflexos para o instituto da cidadania..... | 40 |
| Capítulo 4 – Cidadania regional e global..... | 47 |
| Capítulo 5 – Qual sociedade civil é a morada da cidadania global e dos atores sociais globais?..... | 55 |
| Capítulo 6 – Qual democracia abriga todos esses novos institutos?..... | 65 |
| Parte II – Iniciativa MAP, seus conceitos e indicadores: um novo movimento social ou um emergente espaço público transfronteiriço?..... | 73 |
| Capítulo 7 – O conceito de espaço público, segundo a teoria discursiva..... | 73 |
| Capítulo 8 – Histórico, descrição, características e enquadramento da Iniciativa MAP como um espaço público transnacional..... | 82 |
| Capítulo 9 – Iniciativa MAP como indutor de integração regional informal e cooperação internacional plurilateral e descentralizada a partir da atuação social | 94 |
| Considerações Finais..... | 102 |
| Referências Bibliográficas..... | 105 |

Introdução

No contexto dos processos globais¹ atuais, institutos como a democracia e a cidadania, bem como diversos antagonismos de cunho acadêmico e de ordem sociológica, política e antropológica outrora bem delimitados (liberalismo vs. socialismo; individualismo vs. comunitarismo/coletivismo; liberalismo vs. republicanismo; universalismo vs. multiculturalismo; regionalismo vs. multilateralismo/globalismo) ficam por sofrer impactos em seus sentidos teóricos originários, se desconstituindo e se reconstituindo sob uma nova tônica. Categorias e variáveis políticas, econômicas e sócio-culturais tendem a se transformar a cada ano, esquizofrênica e continuamente, ante ao cenário cada vez mais dinâmico, abrangente e acelerado dos processos de globalização em marcha, com todas as suas causas e efeitos.

A presente dissertação pretende analisar, ante tal contexto e enquanto hipóteses primordial e secundária, o surgimento de um emergente espaço público transnacional de participação popular (a Iniciativa MAP) e em qual medida este espaço tem contribuído para um processo de integração, não no sentido que lhe é conferido pelo conceito de regionalismo, a partir de organizações internacionais formais, mas de uma integração regional informal, oriunda a partir de processos discursivo-comunicativos de cidadania e participação popular, que tem resultado em ações de cooperação internacional transfronteiriça, plurilateral e descentralizada, induzida a partir de demandas e diagnósticos surgidos de foros organizados da sociedade civil.

Para isso, no primeiro capítulo, procede-se com uma abordagem a respeito dos institutos da cidadania e da democracia no contexto da sociedade informacional e com a análise dos principais efeitos dos processos “globalizantes” e suas conseqüências para o papel do Estado-nação e para seus institutos correlatos, historicamente sedimentados, tais como soberania, território, fronteiras, os quais, na atualidade, se encontram todos em processos de mutação e que, em virtude disso, carecem de interpretação à luz de um emergente novo paradigma das ciências sociais, ou ainda, sob uma ótica pluriparadigmática.

¹ Giddens, ao estudar o debate global sobre a “terceira via”, define como as “três grandes transformação que vem alterando o panorama da política” no mundo contemporâneo **a globalização, a emergência da economia do conhecimento e as profundas mudanças na vida cotidiana das pessoas**”, destacando, dentre esta última, a prevalência do “individualismo.” (GIDDENS, 2007. p. 20, grifo nosso).

Analisa-se, para tanto, as características e os direitos inerentes a cada uma das diversas dimensões da cidadania, visitando seus antecedentes históricos, até se chegar às características atuais que apontam para o fortalecimento das cidadanias regionais, bem como para a emergência de uma cidadania global, tanto em seu aspecto jurídico (de consagração de direitos, de titularidade dos mesmos pelos indivíduos), como em seu aspecto político (de exercício destes direitos em âmbito internacional e de participação da sociedade civil nas arenas políticas internacionais). Demonstram-se, então, como as diversas espécies de atores sociais (movimentos sociais, Organizações da Sociedade Civil – OSCs –) assim como os indivíduos estão se tornando, aos poucos, sujeitos de direitos no plano internacional, bem como sujeitos ativos a atuar nas arenas políticas além-fronteiras do Estado-nação.

Esse desenrolar teórico aponta para a impossibilidade de dissociar a evolução das noções e conceitos de cidadania, de democracia, de sociedade civil, de direitos humanos e fundamentais (e do próprio constitucionalismo) e da linearidade histórica que culminou no surgimento dos novos atores sociais desses processos, da noção de espaço público. Assim sendo, no segundo capítulo, se traz a análise de como a Iniciativa MAP pode ser caracterizada ou como um movimento social transfronteiriço ou como um novo espaço público igualmente transfronteiriço a figurar nesse cenário de participação popular além-fronteiras.

No terceiro e último capítulo, analisa-se alguns exemplos concretos de como a atuação dos fóruns discursivos e deliberativos da Iniciativa MAP estão influenciando na agenda política das instituições governamentais, locais e nacionais, dos três países de fronteira, na adoção de indicativos e na implementação de políticas públicas voltadas a atuar conforme os diagnósticos formulados e apresentados nesse espaço público transfronteiriço de participação popular no qual vem se constituindo a Iniciativa MAP, contribuindo, através de exemplos concretos, para a construção de mecanismos de cooperação internacional, plurilateral e descentralizada, e de uma noção de integração regional que parte da realidade local para a global, tendo como pressuposto a participação da sociedade civil.

Algumas palavras devem ser ditas sobre o método: em sendo um trabalho de relações internacionais em sua faceta mais próxima das ciências sociais em sentido amplo do que propriamente do direito, como sugeriria a orientação do Programa de Mestrado do

CPGD/UFSC e respectiva área de concentração, a teoria-base ou paradigma que mais se amolda ao conjunto das proposições aqui trazidas a lume não é, a propósito, o paradigma clássico das ciências sociais, baseado na divisão tríplice entre Estado-Mercado-Sociedade; nem o da análise dos sistemas-mundo, proposto, dentre outros, por Wallerstein; tampouco a teoria dos sistemas de Luhmann; ou a teoria do poder, de Foucault; ou mesmo as teorias da complexidade de Morin e Capra.

O paradigma (ou o esboço de paradigma) que melhor se adequa à grande quantidade de categorias e variáveis em processo de mutação, decorrente destes processos maiores agrupados sobre o verbete de globalização, e às tensões e contrapontos aqui relatados, ciente de que tal questão epistemológica é de grande importância para a coerência do trabalho, constitui-se a partir das teorias habermasianas da razão e da ação comunicativas, adotada como marco teórico, no sentido do que será explicitado ainda no Capítulo 1. Em verdade, em alguns momentos, há a necessidade de convergência e sincretismo entre esta e as demais teorias acima mencionadas, sob a ótica pluriparadigmática.

Tal opção se faz, dentre outros motivos, porque são os autores latino-americanos, em especial os brasileiros (Sérgio Costa, Leonardo Alvirizer, Ilse Scherer-Warren, Evelina Dagnino) e os ibero-americanos (em referência específica a Boaventura Santos), baseados em Habermas, os detentores das reflexões mais profundas a respeito dos processos participativos alternativos da cidadania e sua relação com a crise de legitimidade da democracia representativa, notadamente no contexto da latino-américa. Seria então coerente que, ao trabalhar novas perspectivas de cidadania e democracia, em um contexto diverso do europeu e do norte-americano, que se adotasse também uma teoria base diversa da utilizada por estes autores, muito embora o trabalho se valha das análises dos mesmos, notadamente no que tange ao contexto da globalização.

Ainda sobre a opção metodológica, mesmo que aparentemente se observe uma certa profusão nas escolhas, se deu pelos métodos hipotético-dedutivo, enquanto método de abordagem, e pelos métodos histórico, comparativo, tipológico e estruturalista, enquanto métodos de procedimento.

Ao final, espera-se haver comprovado, além das hipóteses primordial e secundárias, uma das premissas nas quais se funda o presente estudo: que a participação popular, através de conselhos e demais esferas de deliberação e decisão, para muito além

da atuação de representantes de governo, ainda que democraticamente eleitos, é de fundamental importância para a efetivação democrática e cidadã de políticas públicas de integração regional, constituindo-se, assim, novas esferas públicas de participação popular transnacional, notadamente no âmbito da fronteira entre países.

Parte I – Cidadania, democracia e sociedade civil na pós-modernidade: novos atores e participação popular no caso dos regionalismos e multilateralismos.

Capítulo 1 – Contextualizando o panorama global

O fenômeno da globalização constitui-se de uma série de epifenômenos interligados e interdependentes, responsáveis por inúmeras transformações no panorama político, econômico e sócio-cultural global. Tal interdependência, por sua vez, tanto enquanto paradigma da ciência das relações internacionais, como de mundo, é entendida como “uma das características mais centrais das sociedades pós-industriais”, no que diz respeito às suas esferas e estruturas, verificada através de uma “conexão múltipla e pluridimensional entre os diferentes âmbitos e níveis sociais.” (COSTA, 2001, p. 464)

Essa sociedade pós-industrial, pós-moderna (Lyotard, Virilio, Baudrillard, De Masi, Touraine, dentre outros), do conhecimento, informacionalista e em rede, (Castells) ou ainda complexa (Beck) ou orgânica (Capra), é o espaço/tempo (comprimido e, ao mesmo tempo, fragmentado e disperso) histórico no qual se processam estas transformações globais. Para Castells, a sociedade pós-moderna é a sociedade em rede, desenvolvida através do surgimento do “modo de desenvolvimento informacionalista” (CASTELLS, 2006. p. 53), marcado pelo avanço dos processos tecnológicos de comunicação e informação e pela aplicação desta racionalidade tecnológica não só aos processos produtivos, mas às diversas dimensões da existência humana.²

O avanço da ciência e da tecnologia, essas entendidas não mais como “suporte do capital” e sim como “agentes de sua acumulação”, torna-se a principal característica da denominada “sociedade do conhecimento”. Chauí (2006, p. 318-323) enumera, além dessa, seis outras características que marcam o estágio atual do modo de produção capitalista, ou sua fase pós-industrial, nesse contexto global que aqui se descreve: (a) o desemprego, que passa a ser estrutural, causado pela automação tecnológica, pela alta rotatividade da mão-de-obra e pela necessidade de manutenção do exército de reserva que contribui para a desarticulação da mobilização sindical; (b) o monetarismo, definido como a ausência de

² Castells adota a distinção proposta por Alain Touraine e Daniel Bell entre *modos de produção* e *modos de desenvolvimento*: “[...] o modo de produção determina a apropriação e o uso dos excedentes [...] os modos de desenvolvimento são os procedimentos mediante os quais os trabalhadores atuam sobre a matéria para gerar o produto, em última análise, determinando o nível e a qualidade do excedente. [...]”. Já os conceitos de sociedade pós-moderna e sociedade pós-industrial são semelhantes. O primeiro refere-se, de maneira mais acentuada, aos aspectos sócio-culturais, enquanto o segundo, aos aspectos econômicos. (CASTELLS, 2006. p. 53).

relação concreta entre a economia real e a economia virtual, de maneira que somas astronômicas circulam sem corresponder à produtividade e a um aumento real das riquezas, 'flutuam' como bolhas especulativas que se deslocam de um país para outro, acarretando a ilusão de prosperidade ao chegar e a realidade da miséria ao partir; (c) a terceirização, causada pela abolição do fordismo e do taylorismo e pela dispersão e fragmentação da produção em todos os seus níveis (desde o fornecimento da matéria prima até a montagem das linhas de produção), o que também contribui para a perda de referência dos trabalhadores; (d) a noção do estado mínimo, comprometendo a idéia de direitos sociais como pressuposto ou garantia dos direitos civis e políticos; (e) a transnacionalização da economia, sobrepondo a lógica das políticas dos organismos financeiros internacionais de Bretton Woods (FMI, Bird) à lógica das soluções nacionais ou multilaterais; (f) a disputa dos Estados nacionais pelos financiamentos internacionais, contribuindo para que a lógica do capital opere, cada vez mais, por exclusão.

Não cabe aqui, no presente estudo, proceder com uma análise por demais profunda acerca dos conceitos de sociedade pós-industrial e pós-moderna, tampouco com uma conceituação da globalização ou abordar, de forma analítica, seus diversos antecedentes históricos, posto que tais conceitos e antecedentes são tomados somente como ponto de partida para a compreensão de outras categorias sociológicas que por eles são influenciadas, notadamente a cidadania e seu *status* atual.

Mas, convém lembrar que, para alguns autores, os precedentes do fenômeno da globalização hodierna podem se agrupar em diferentes momentos ou fases, que vão desde a utilização das rotas comerciais transcontinentais da antiguidade, passando pelas campanhas expansionistas do império romano, pelas navegações e descobertas de novas rotas comerciais no século XIV, pela Revolução Industrial e a busca de novos mercados, pela divisão das colônias entre os Estados no pós-Guerra, pela Guerra Fria, pelos imperialismos do século XX dos países centrais em face dos países periféricos e assim por diante (OLIVEIRA, 2003, p. 465-466). Já para outros autores, a globalização é fenômeno que pode ser considerado, em seus contornos atuais, a partir da conformação dos sistemas-mundo e respectivos sistemas internacionais³, dentre outras diversas posições.

³ Nesse sentido, os autores que advogam a teoria dos sistemas-mundo, dentre eles Imanuel Wallerstein (2006), mais adiante citado.

Portanto, para além de pretender conceituar globalização⁴, interessa salientar que as transformações operadas na realidade, abrangidas sob tal termo, podem se agrupar nos seguintes processos: (a) o estágio avançado do mercado financeiro de capitais e a incapacidade de regulamentação e taxação de seus fluxos e flutuações pelos organismos internacionais; (b) constantes mudanças nos direcionamentos comerciais e nos mercados mundiais; (c) o predomínio da atuação das corporações transnacionais no cenário internacional, contornando a política sempre que necessário; (d) novas tecnologias e nova racionalidade instrumental associadas à produção mundial, com nova divisão transnacional do trabalho; (e) os intensos fluxos migratórios e diásporas; (f) os avanços tecnológicos dos meios de comunicação, permitindo integração comunicativa instantânea, dentre outros.

Dentre os principais efeitos de tais processos, notadamente dos três primeiros, resultam a transformação do papel do Estado-nação, em sua concepção moderna, no que diz respeito à relativização do valor de suas fronteiras, à perda da hegemonia do poder de coerção e do monopólio da violência em face da insurgência de movimentos civis paramilitares (ligados ao crime organizado ou de matriz religiosa-fundamentalista-nacionalista) e ao conseqüente exercício de sua soberania,⁵ em virtude de sua incapacidade de engendrar soluções amplas a problemas sócio-culturais-ambientais de natureza global, com efeitos igualmente globais e simultaneamente locais (miséria endêmica, má distribuição de renda, aquecimento global, imigrações ilegais, terrorismo, surtos endêmicos, crime organizado transnacional etc.)

A mitigação da idéia clássica de soberania estatal (e também de soberania popular, entendida como a titularidade de direitos de cidadania adstritos a um território de um Estado-nação) é um dos principais sintomas ou efeitos dos processos “globalizantes”. O

4 No que diz respeito ao conceito propriamente dito, dentre os diversos existentes e por vezes dissonantes ou incompletos, ao invés de adotar uma definição hermética ou uma abordagem analítica sobre as diversas dimensões da globalização (econômica, política, social, ambiental, cultural etc), preferimos trazer uma sutil passagem de Alain Touraine quando chama atenção para “aqueles que definem a globalização, antes de tudo, pela **dissociação entre a economia mundializada e instituições que, não existindo senão em níveis mais baixos, nacional, local ou regional, são incapazes de controlar economias que agem num nível muito mais amplo.**” (TOURAINÉ, 2006, p. 10, grifo nosso). Ou, ainda que somente para saciar qualquer fetiche tipológico, adotemos a síntese elucidativa de Eric Hobsbawm, para quem a globalização pode ser entendida como “**o mundo visto como um conjunto único de atividades interconectadas que não são extorvadas pelas fronteiras locais**” (HOBSBAWN, 2007, p. 10, grifo nosso).

5 Para WALLERSTEIN, “os Estados soberanos foram instituições criadas nessa época [da transição do feudalismo para o capitalismo e conseqüente criação de uma economia-mundo] no âmbito desse sistema interestadual (em expansão); foram por ele definidos e derivam sua legitimidade da combinação de **autoafirmação jurídica e reconhecimento pelos outros** que constitui a essência do que queremos dizer do termo ‘soberania’” (WALLERSTEIN, 2006. p. 87, grifo nosso).

mencionado atual estágio avançado do capitalismo financeiro⁶, organizado em redes globais interdependentes, ocasiona o enfraquecimento da soberania em virtude do aumento de influência da esfera do mercado, cada vez mais dominado pelas corporações transnacionais e sua ótica instrumental de produção, distribuição e divisão do trabalho, em detrimento da esfera de atuação estatal. Há, nesse sentido, um enfraquecimento da própria instituição Estado que, embora enfraquecido, ainda permanece como unidade de centralização do poder.

Sob outro prisma, Held (2007, p. 569-570) salienta que não se pode adotar a visão simplista de que as transformações oriundas dos processos globalizantes na atuação do Estado-nação possam ser resumidas como, tão somente, enfraquecimento de seu papel e de sua soberania:

A globalização contemporânea vem transformando o poder estatal e a natureza da comunidade política, mas qualquer descrição disso como uma simples perda ou diminuição dos poderes nacionais distorce o que tem ocorrido. [...] O poder, a autoridade e as operações dos governos nacionais estão mudando, mas nem todos na mesma direção. O direito dos Estados de governar dentro de territórios circunscritos (soberania) não está nem de longe à beira do colapso, embora a natureza prática desse direito – a real capacidade dos Estados de governar – venha mudando de forma. Um novo regime de governo e governança vem emergindo e substituindo as tradicionais concepções do poder estatal com uma forma indivisível e exclusiva de poder público. Longe de a globalização conduzir ao “fim do Estado”, ela está estimulando uma série de estratégias de governo e governança, e, em alguns sentidos fundamentais, um Estado mais ativista.

Touraine (2006, p. 69) vai ainda mais além ao questionar o tão propalado enfraquecimento do Estado e da soberania em face da globalização, assinalando que: “O Estado nacional, do qual só se fala tanto desde que se anuncia a cada dia seu iminente desaparecimento, deveu ao contrário à própria globalização sua importância duradoura e sua resistência, já que esta foi e continua sendo a expressão política da sociedade, no sentido forte que o modelo europeu dá a este termo.”

Ianni (2007, p. 40-41), contudo, investe em sentido oposto, ressaltando tratar-se de mudanças profundas no papel do Estado e no exercício de sua soberania:

[...] as organizações multilaterais passam a exercer a função de estruturas mundiais de poder, ao lado das estruturas mundiais de poder constituídas pelas corporações transnacionais. É claro que não se apagam o princípio da soberania

⁶ Drucker, citado por Rosa, aduz a “uma clara desarticulação entre o comércio internacional e os fluxos de capital financeiro. O significado dessa desarticulação é traduzido pelo surgimento da chamada ‘economia simbólica’, representada pelos movimentos de capital, taxa de câmbio e fluxos de crédito que, de fato, passaram a determinar os impulsos da economia mundial em substituição à economia real, que são os fluxos de bens e serviços.” (DRUCKER. *apud.* ROSA, In: BARRAL, 2002. p. 183-184). Essa é, a propósito, a principal característica que leva à denominação de sociedade pós-industrial.

nem do Estado-nação, mas são radicalmente abalados em suas prerrogativas, tanto que se limitam drasticamente, ou simplesmente anulam as possibilidades de projetos de capitalismo nacional e socialismo nacional. Acontece que o capitalismo, enquanto modo de produção e processo civilizatório, cria e recria o Estado-nação, assim como o princípio da soberania que define a sua essência. Ainda que esta entidade, isto é, o Estado-nação soberano, permaneça, ou mesmo se recrie, está mudando de figura, no âmbito das configurações e movimentos da sociedade global.

[...] o dilema consiste em constatar se está ou não havendo uma ruptura histórica em grandes proporções, em âmbito global, assinalando o declínio do Estado-nação e a emergência de novos e poderosos centros mundiais de poder, soberania e hegemonia. Nesta hipótese, o Estado-nação continua vigente, mas com significados diversos dos que teve por longo tempo no pensamento liberal e no pensamento de algumas correntes marxistas, sem esquecer sociais-democratas, neoliberais, fascistas e nazistas.

Hobsbawn (2007, p. 106-109) também analisa o contexto da crise do Estado nacional sob a perspectiva da globalização, incidindo suas análises sobre a questão democrática:

[...] o Estado territorial soberano, que é o elemento essencial da política, democrática ou qualquer outra, está hoje mais fraco do que nos períodos anteriores. O alcance e a efetividade das suas atividades são menores do que nos períodos anteriores, seu controle sobre a obediência passiva e sobre os serviços ativos dos seus súditos ou cidadãos é declinante. [...] A integridade territorial dos Estados modernos (o que os franceses chamam de “República una e indivisível”) já não é tida como inquestionável. Dentro de trinta anos haverá uma Espanha, ou uma Itália, ou uma Grã-Bretanha una e indivisível, com fulcro primordial na lealdade dos seus cidadãos? [...]

[...] em um mundo transnacional e cada vez mais globalizado, os governos nacionais coexistem com forças que têm pelo menos o mesmo impacto sobre a vida diária dos cidadãos e que estão, em diferentes graus, fora do seu controle. [...]

Apesar das discordâncias teóricas quanto à profundidade das alterações sofridas nos contornos contemporâneos dos Estados-nação, o fato é que todos são uníssonos em afirmar que o mesmo sofre mudanças ao menos significativas. Assim sendo, nesse contexto mundial, tais processos de globalização, com suas causas e efeitos, não só norteiam a análise de determinadas categorias sociológicas como se situam no cerne dos seus respectivos processos evolutivos. É o que se irá proceder daqui em diante, notadamente no que se refere à cidadania e à democracia.

Capítulo 2 – As dimensões da cidadania e seus precedentes históricos

Cidadania e democracia são, com efeito, na contemporaneidade, institutos em transformação e que abrangem, tal qual a própria globalização, diversas dimensões.

As concepções e dimensões da cidadania são tão múltiplas e diversas que não há sistematização, na literatura científica universal das ciências sociais, de uma “teoria geral da cidadania” (VIEIRA, 2002). Há, contudo, diversas proposições clássicas e indispensáveis, como as abordagens de Marshall, de Tocqueville/Durkheim e a teoria marxista/gramsciniana da sociedade civil, trazidas à baila, aqui, por Liszt Vieira (2001). Há também estudos mais recentes e, sobretudo, críticos em relação às posições clássicas, notadamente as proposições de Craston, Turner e Roche, trazidos pelo mesmo Vieira (2005), e também as análises de Anthony Giddens, David Held e Jack Barbalet, trazidos a lume por Danilo Zolo (1994). Sem olvidar, evidentemente, dos precedentes aristotélicos e demais análises sobre o tema.

Dentre as noções mais recentes, destacam-se também estudos nacionais sobre a nova cidadania (COMPARATO, 1993) cuja concepção se relaciona intrinsecamente com a atuação dos novos movimentos sociais (ou movimentos sociais de novo tipo) na América Latina (DAGNINO, 1994; SCHERER-WARREN, 1996, 1999). Ressalta-se, nessa noção, a questão da participação (DEMO, 1988; COSTA, 1994, 1995, 1997; ALVRITIZER, 2002) enquanto constituição e consolidação de novas formas, meios e instrumentos, ou seja, de novos espaços públicos participativos. Incursionaremos, doravante, por alguns desses conceitos e dimensões. Para efeito analítico, abordaremos, nos autores estudados, as dimensões da cidadania na classificação adotada por Odete Maria de Oliveira (2003. p. 463-544), quais sejam, as dimensões jurídica, política, civil, social, regional e global.

2.1 – As dimensões jurídica, política, civil e social da cidadania

Na antigüidade clássica grega e, posteriormente, romana, a concepção de cidadania já englobava, respectivamente, as dimensões política (pertencimento a uma comunidade, direito de escolher e ser escolhido como seu representante) e uma incipiente dimensão jurídica (exercício de determinados direitos civis, ainda bem restritos, tanto em conteúdo quanto em abrangência de titulares). De maneira semelhante se procedeu nas cidades-Estado da península itálica (séc. XI).

Antes, contudo, na idade média, há uma identificação de algo que pode ser denominado de proto-cidadania, algo próximo ao pertencimento às comunidades pré-políticas (clãs, seitas) e às unidades territoriais feudais.

Com o advento do Estado Nacional, pelo Sistema de Estados de Westfália⁷, as tais dimensões se agregaram à questão da nacionalidade (*jus solis*; *jus sanguinis*). Ou seja, tanto o pertencimento à comunidade bem como o respectivo exercício de direitos estavam agora vinculados, além da descendência, a critérios geográficos (territoriais) do Estado-nação (OLIVEIRA, 2003, p. 488).

Observa-se assim que, com o advento do Estado-nação europeu, o conceito de nacionalidade se amplia, passando a identificar o pertencimento ao Estado Nacional. Ou seja, ao mesmo tempo em que se contrapõe, passa a englobar a concepção de nação enquanto grupo cultural ou comunidade pré-política (tribos, clãs, famílias, vilas, feudos etc) e, em consequência, a concepção de identidade e pertencimento comunitário a esses determinados grupos nacionais.⁸

Avançando no tempo, para a modernidade, resgatando-se a ética cristã que reconhece o indivíduo como possível sujeito de direitos, desvinculado de seu grupo ou estrato social, a concepção esta que está no cerne das declarações de direitos do período revolucionário (séc. XVIII), nascem os primórdios dos conceitos de igualdade (formal, perante a lei), fundada no caráter natural e, portanto, universal dos direitos humanos. Transfigura-se, destarte, o conceito de liberdade:

No mundo moderno [...] a liberdade consiste não em participar da gestão da coisa pública [como na antiguidade grega], mas em não ser molestado abusivamente pelo Estado na vida privada. [...] Pós-se, então, a ruptura entre

⁷ Referimo-nos à denominada *Paz de Westfália* (1648), que assinala, simbolicamente, a origem do sistema de Estados nacionais. A Paz de Westfália pôs fim à *Guerra dos Trinta Anos* (1618-1648), com a confirmação da fragmentação alemã, deflagrada no apogeu do *Anel de Ferro dos Habsburgo*, cuja intenção era de estabelecimento de uma monarquia católica universal absolutista entre espanhóis e austríacos. (MAGNOLI, 2004, p. 33-40).

⁸ Conforme assinala Alain Touraine, ao discorrer sobre o surgimento da democracia na era moderna, “[...] historicamente, o sujeito moderno encarnou-se primeiramente na idéia de cidadania, que impôs o respeito aos direitos políticos universais para além de todas as pertenças comunitárias. Uma expressão importante desta separação entre a cidadania e as comunidades é a laicidade, que separa o Estado das Igrejas.” (TOURAINÉ, 2006, p. 240). Antes disso, na página 69, o mesmo autor assinala que: “[...] foi a vontade de formar uma nação que levou o nacionalismo a dar a um Estado uma legitimidade tão forte que ela, a nação, fundiu-se completamente a ele e sempre olhou mais para o seu lado que para o da sociedade”. Abordaremos, mais adiante, ainda no primeiro capítulo, as tensões existentes entre identidade e nacionalidade; identidade/diversidade/diferença *versus* direitos humanos universais; igualdade *versus* suficiência e assim por diante.

cidadania civil e a cidadania política, a primeira entendida como afirmação da soberania individual e a segunda como delegação da soberania coletiva. Disse “delegação”, quando Benjamin Constant, que fazia, no entanto, o elogio do sistema representativo, não hesitava em empregar o termo “abdicação”.

[...]

[...] No terreno político, os cidadãos do Estado liberal são condenados a passividade, não podendo intervir, de modo direto e oficial, no funcionamento das instituições públicas. A soberania – quer seja ela atribuída à nação, quer ao povo – tem o seu exercício monopolizado pelos representantes eleitos. Foi este o preço, como bem salientou Benjamin Constant, que o cidadão da era moderna teve que pagar para resgatar a sua liberdade privada (COMPARATO, 1993, p. 89-92).

A representação toma, assim, o lugar dos antigos critérios de participação direta nos assuntos da *polis*. Segundo Alvirizer (2000, p. 30), ao analisar a obra clássica de Joseph Schumpeter (*Capitalismo, socialismo e democracia*), a integração do homem comum à política e o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa [mass media] “teriam contribuído para que os processos argumentativos [participação direta] deixassem de ter centralidade na democracia”. Assim, constituiria-se uma noção restrita de soberania popular, fundada no elitismo democrático. Contudo, conforme se verificará mais adiante, a questão da participação na gestão pública vai retornar ao núcleo do conceito de cidadania e de democracia, novamente, no mundo pós-moderno.⁹

Já ingressando de vez na era moderna, segundo Liszt Vieira (2005, p. 28), o que distingue a cidadania antiga (greco-romana) da cidadania moderna (pós-renascentista e pós-iluminista) é a igualdade dos cidadãos, o acesso ao poder e a equiparação do conceito de Homem ao conceito de cidadão. Como se sabe e como o autor rememora, na antiguidade grega, estavam excluídos da cidadania as mulheres, os estrangeiros, os escravos, além de artesãos e comerciantes: “[...] o homem era um ser sem direitos, em oposição ao cidadão. Na era moderna, o Homem é sujeito de direitos, não apenas como cidadão, mas também como homem”.

Na clássica tipologia de T. H. Marshal (1967), da qual se serviram diversos outros estudos sobre cidadania, democracia e direitos humanos,¹⁰ ao analisar o desenvolvimento

⁹ No campo do direito, as “teorias da argumentação” (Jonh Rawls; Chain Perelman), bem como as “teorias da razão e da ação comunicativa” (Habermans) no tocante às ciências sociais em sentido mais amplo, terão papel fundamental para o retorno do conceito mais amplo de deliberação à esfera de decisão política.

¹⁰ Incluem-se nesse rol os críticos que se opuseram às suas colocações. Danilo Zolo (1994) traz as críticas de Anthony Giddens, Jack Barbalet e David Held. Já Lizst Vieira (2005) salienta as posições de Craston, Turner e Roche, dentre outros. No ponto comum, as críticas giram em torno de que Marshall desconsiderou o processo do desenvolvimento dos direitos de cidadania com um produto do conflito social e político, assim como, ao analisar a evolução dos direitos da cidadania enquanto uma passagem linear e gradual, desconsiderou as respectivas tensões internas entre cada grupo de direitos.

da cidadania na Inglaterra até o fim do século XIX, encontra-se a divisão do conceito de cidadania em três esferas, dimensões ou vertentes distintas: a cidadania civil, a política e a social.

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fê, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. [...] as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido na autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e os conselhos do Governo Local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais. (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

Esses três elementos, ou três ordens distintas de direitos, para o autor, constituem os três pilares fundamentais da cidadania. Segundo MARSHALL, tal divisão tríplice adveio de uma evolução que sofreu um duplo processo histórico de fusão e separação. Em princípio, se confundiam as três modalidades justamente pela dificuldade em distinguir os papéis das instituições estatais. A definição das identidades e fronteiras nacionais (Estado-nação) junto ao desenvolvimento, o aumento de complexidade e o melhor delineamento do papel das instituições jurídicas e políticas contribuíram para a distinção dos direitos de cidadania nesses três agrupamentos.

No caso do estudo de MARSHALL também já se verificava a compreensão de que a carga semântica dos direitos agrupados nesses três núcleos se transforma com o transcorrer dos séculos. Aos direitos compreendidos em princípio em cada um dos pilares vão se adicionando novos direitos; vão se estendendo os direitos iniciais a grupos sociais diversos e vão se conferindo novas interpretações para determinados direitos mais remotamente consagrados. Assim, é possível delimitar o processo histórico da evolução do conteúdo de cada um dos núcleos pelo critério temporal:

No caso dos direitos políticos, a questão se cifrava ao direito de voto e à habilitação para candidatar-se ao Parlamento. No caso dos direitos civis, a matéria dependia da jurisdição dos vários tribunais, dos privilégios da profissão de advogado e, acima e tudo, da responsabilidade de arcar com as custas do litígio. No caso dos direitos sociais, o centro do palco é ocupado pela *Law of Settlement and Removal* e as várias formas do teste de meios. [...]

Quando os três elementos da cidadania se distanciaram uns dos outros, logo passaram a parecer elementos estranhos entre si. O divórcio entre eles era tão completo que é possível, sem distorcer os fatos históricos, atribuir o período de

formação da vida de cada um a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII os políticos ao XIX e os sociais ao XX. (MARSHALL, 1967, p. 65-66).

Ainda sobre a evolução histórica de cada um dos núcleos de direitos da cidadania, Marshall assinala que:

A história dos direitos civis em seu período de formação é caracterizada pela adição gradativa de novos direitos a um *status* já existente e que pertencia a todos os membros adultos da comunidade – ou talvez se devesse dizer a todos os homens, pois o *status* das mulheres ou, pelo menos, das mulheres casadas era, em certos aspectos importantes, peculiar. Esse caráter democrático ou universal do *status* se originou naturalmente do fato de que era essencialmente o *status* de liberdade e, na Inglaterra do século XVII, todos os homens eram livres. [...]

A história dos direitos políticos difere tanto no tempo como no caráter. O período de formação começou, como afirmei, no início do século XIX, quando os direitos civis ligados ao *status* de liberdade já haviam conquistado substância suficiente para justificar que se fale de um *status* geral de cidadania. E quando começou, consistiu não na criação de novos direitos para enriquecer o *status* já gozado por todos, mas na doação de velhos direitos a novos setores da população. No século XVIII, os direitos políticos eram deficientes não em conteúdo, mas na distribuição – deficientes, isto é, pelos padrões da cidadania democrática. (MARSHALL, 1967, 68-69).

Especificamente no que diz respeito aos direitos Sociais, Marshall (1967, p. 71) considera que a edição da *Poor Law* (princípio da consagração de institutos de previdência social na Inglaterra), o reconhecimento do direito de barganha através dos dissídios coletivos (formação do sindicalismo) e o desenvolvimento da educação primária, a partir do entendimento de que a educação é a base do desenvolvimento da sociedade e um direito do adulto em ter recebido instrução e não somente um direito individual da criança em freqüentar a escola, são, ainda no século XIX, o início da consagração de uma plêiade de direitos sociais que viria a se concretizar somente na segunda metade do século XX.

Marshall (1967, p. 79) assinala que o desenvolvimento da cidadania coincide com o desenvolvimento do capitalismo. Eram os princípios de liberdade que subsidiavam o desenvolvimento do capitalismo, necessários à manutenção daquela determinada forma de desigualdade que constituía as diferenças entre as classes sociais. Segundo Marshall, a explicação consiste em que, “o núcleo da cidadania, nesta fase, se compunha de direitos civis. E os direitos civis eram indispensáveis a uma economia de mercado competitivo. Davam a cada homem, como parte de seu status individual, o poder de participar, como uma unidade independente, na concorrência econômica, e tornaram possível negar-lhes a proteção social com base na suposição de que o homem estava capacitado a proteger a si mesmo.”

Marshall acentuava contrapontos existentes entre a questão da liberdade e da igualdade:

Um direito de propriedade não é um direito de possuir propriedade, mas um direito de adquiri-la, caso possível, e de protegê-la, se se puder obtê-la [...] Da mesma maneira, o direito à liberdade de palavra possui pouca substância se, devido à falta de educação, não se tem nada a dizer que vale a pena ser dito, e nenhum meio de se fazer ouvir se há algo a dizer. Mas essas desigualdades gritantes não são devidas a falhas nos direitos civis, mas à falta de direitos sociais, e os direitos sociais, nos meados do século XIX, não tinham expressão. [...] A igualdade perante a lei não existia. O direito lá estava, mas o remédio jurídico estava, muitas vezes, fora do alcance do indivíduo. (MARSHALL, 1967, p. 80).

O autor cita ainda como entraves que obstaculizavam a redução de tais desigualdades o “preconceito de classe” e as “barreiras entre os direitos civis e seus remédios jurídicos”. É, portanto, a evidência da tensão havida nos primórdios da cidadania moderna entre liberdade e igualdade. Aquela época referia-se, ainda, à igualdade formal perante a lei. Hoje, a problemática repousa sobre a isonomia e sobre os conceitos mais atuais de igualdade complexa. Subsiste a mesma tensão, contudo, sob contornos diferentes. Assim, resta evidente a não-linearidade deste processo evolutivo, ou seja, a cada século que correspondeu cada um dos núcleos de direitos da cidadania, os direitos neles constantes não se afirmavam de maneira perfeita.¹¹

Observa-se em MARSHALL o esforço por reconstruir a história da cidadania a partir do critério da nacionalidade (p. 64), ou seja, a partir da formação da consciência nacional, (p. 84) o que também pode ser entendido como uma consequência da formação dos Estados-Nação, a partir do Sistema de Estados de Westfália (séc. XV).

Assim sendo, embora tenha se tratado de um estudo com recorte temporal e geográfico bem definidos (estudo de caso da Inglaterra entre os séculos XVIII e XIX), cumpre observar que há uma estreita correlação entre essa definição clássica de cidadania e a definição da evolução dos direitos humanos em gerações (BOBBIO, 1992) ou dimensões, como mais apropriadamente se tem denominado essa classificação.

Às dimensões civil e política da tipologia de Marshall correspondem os direitos de “1ª dimensão”, aqueles denominados de liberdades individuais negativas do cidadão perante o estado (de ir e vir, de imprensa e opinião, de reunião e associação – séc. XVIII) e também as liberdades ditas positivas/aquisitivas (direito à propriedade, de contratar, etc),

¹¹ Autores como Eric Hobsbawm (2007) e Robert Dahl aduzem a uma “tensão indissolúvel entre democracia e capitalismo”, no sentido diametralmente oposto ao defendido por Marshall.

bem como as liberdades positivas/representativas (os direitos de participação *stricto sensu* – direito de votar e ser votado nos processos políticos – séc. XIX); à dimensão social correspondem os direitos de “2ª dimensão”, ou direitos sociais, referentes ao acesso à educação, saúde, segurança, os de cunho trabalhista, de assistência e previdência social e assim por diante (séc. XX), cujos precedentes se encontram na Constituição do México, de 1917 e na Constituição da República de Weimer, de 1919. Certamente, por óbvias razões históricas, na classificação de Marshall não se encontra correspondentes aos direitos de “3ª dimensão” (transindividuais – difusos, coletivos e individuais homogêneos) e “4ª dimensão” (de novíssimo tipo), cujo processo histórico de luta e conquista se situa já na segunda metade do séc. XX.

Esse agrupamento de direitos em gerações ou dimensões bem como o agrupamento dos direitos da cidadania em núcleos também guarda relação com os paradigmas constitucionais de Estado: ao Estado de direito, corresponde o mesmo período histórico dos direitos de 1ª dimensão e da concepção do Estado Moderno, de cunho liberal (Estado-protetor, Estado-benefício); ao Estado social de direito corresponde o período histórico de agregação dos direitos de 2ª geração, onde também situa-se o advento do Estado de bem-estar social (Welfare State, Estado-providência) e dos projetos de Estado socialista, ambos em contraposição ao Estado liberal, meramente garantidor dos direitos civis e políticos. Ao Estado democrático de direito, que considera os diversos canais de participação social, através dos quais se deu a formalização e concretização dos direitos de 3ª geração, corresponde o período histórico equivalente.¹²

Para esse fim de agrupamento dos direitos de cidadania em núcleos ou dimensões, cumpre observar também a distinção procedida entre direitos humanos e direitos fundamentais. Partindo da distinção que Habermas (1997, p. 98) realiza entre “direitos humanos moralmente fundados” e “direitos humanos jurídicos”, (ou, em outras palavras, direitos humanos e direitos do cidadão) podemos chegar a uma distinção bastante lúcida entre direitos humanos e direitos fundamentais. Direitos fundamentais seriam os direitos humanos moralmente fundados, de mesmo conteúdo e carga axiológica, que já atingiram o status de positivação jurídica interna, estando assegurados nas Constituições dos

12 Para Danilo Zolo, constitui-se problema a constante agregação de novos direitos aos direitos de cidadania já consagrados. Segundo o autor, citando Jack Barbalet, determinados direitos (como os sociais) são entendidos como pré-condições (*conditional opportunities*) ao exercício dos direitos de cidadania, podendo situar-se fora do núcleo destes. (ZOLO, 1994, p. 6).

respectivos Estados nacionais e, por isso, possuindo alcance restrito ao Estado-nação onde os mesmos estão positivados.

Já os direitos humanos são todos aqueles que, segundo as diversas vertentes do jus-naturalismo (divino, racional etc) e, mais atualmente, segundo a concepção de dignidade da pessoa humana, são compreendidos como universais, inerentes à condição de ser-humano. São direitos históricos, relacionados à dignidade (aspecto material) e à personalidade (aspecto imaterial: emocional, sentimental, intelectual, espiritual) da pessoa humana. Acrescentaria ainda que tais direitos existem independente de estarem ou não positivados nos tratados e convenções de direitos humanos internacionais, embora não tenham condição de possuir eficácia e efetividade se assim não o estiverem.

O que talvez soe anacrônico é a equiparação simbólica entre direitos de 1ª geração como sendo os direitos de liberdade; direitos de 2ª geração como sendo os direitos de igualdade; e direitos de 3ª e 4ª como sendo os direitos de fraternidade, alusão procedida por Bobbio (1992) ao lema da Revolução Francesa, situada no cerne da conquista do núcleo dos direitos civis e políticos da cidadania. Isso porque tal classificação enseja uma rediscussão sobre o que seja liberdade, fraternidade e, principalmente, igualdade.

Em Dworkin (2006, p. 246-248), analisando a definição do conteúdo e a execução de políticas de bem-estar social (direitos sociais) pelos Estados nacionais, constata-se que há um equívoco histórico no que tange à definição de igualdade, suscitando debate sobre o tema:

Será que uma comunidade política deve a seus membros apenas “suficiência”, e não igualdade? [...] Substituir igualdade por suficiência, na retórica das metas políticas de longo prazo, provavelmente dará cabo de qualquer tentativa de meramente conquistar a última. [...]

[...] suficiência não é igualdade. Se alguma comunidade política realmente teve sucesso em assegurar os meios materiais para uma vida decente até mesmo aos mais pobres de seus cidadãos, mas permitiu que alguns cidadãos enriquecessem e tivessem a oportunidade não só de uma vida minimamente decente, mas de uma vida fascinante, restará a questão de saber se tal resultado foi consistente com a igual preocupação para com todos. (DWORKIN, 2006, p. 246-248).

Para Dworkin (2006, p. 250-251), uma teoria da igualdade que viesse a responder a contento esses questionamentos seria galgada em dois princípios fundamentais: o “princípio de igual importância” e o “princípio da responsabilidade especial”. Pelo primeiro deles, o autor compreende como a importância “que as vidas humanas sejam bem-sucedidas, e não desperdiçadas, e isso é igualmente importante para cada vida humana.” Sobre o segundo o autor compreende que, “embora devamos reconhecer a igual

importância objetiva do sucesso na vida humana, há uma pessoa que tem responsabilidade especial e final por esse sucesso, ou seja, a pessoa a quem pertence tal vida.”:

[...] A igualdade em questão [referindo-se ao primeiro dos princípios] não diz respeito a alguma propriedade das pessoas, e sim à importância de que suas vidas tenham algum resultado, em vez de serem desperdiçadas. [...] [já] O princípio [da responsabilidade especial] insiste em que, na medida em que se devem fazer escolhas quanto ao que representaria uma vida bem-sucedida para uma pessoa em particular, essa pessoa, dentro da gama de opções que lhe for permitida pelos recursos e pela cultura, é responsável por fazer ela própria suas escolhas. O princípio não endossa nenhuma escolha de valor ético. Não condena a vida tradicional e sossegada, nem tampouco a inusitada e excêntrica, desde que elas não sejam impostas ao indivíduo pelo julgamento alheio de que são a vida correta para ele.

A teoria geral da igualdade de que necessitamos respeitaria ambos esses princípios. (DWORKIN, 2006, p. 250-251).

Em síntese, do que fora descrito no presente tópico, verificou-se que através dos valores informativos e influências advindos do Iluminismo e das Revoluções Constitucionalistas (Americana e Francesa) que culminaram nas primeiras declarações de direitos (da Virgínia, de 1776 e dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789), princípios éticos, direitos humanos e fundamentais se agregam como conquistas na consagração e efetivação de direitos à já existente dimensão jurídica da cidadania. E, conforme veremos, esse processo de agregação de valores, de direitos, de conotações e dimensões à concepção de cidadania têm sido incessantes desde então. Ou, como no dizer de Comparato (1993):

O advento da sociedade de massas e o fenômeno de sub-desenvolvimento econômico e social levaram, em todos os quadrantes, à superação da cidadania liberal-individualista. Trata-se, exatamente, de uma superação no sentido hegeliano (*Aufhebung*), isto é, de uma conservação dos elementos positivos, acompanhada de uma substituição dos negativos, sem que aja, *portanto*, negação pura e simples do passado. (COMPARATO, 1993, p. 92).

2.2 – A nova cidadania e a participação como sua característica essencial

Das colocações anteriores, verifica-se que um dos aspectos que diz respeito e que merece atenção particularizada na dimensão civil da cidadania (antes de adentrarmos nas outras dimensões que particularmente interessam a este trabalho, as dimensões regional e global) é o aspecto da participação. Ainda no âmbito do Estado-nação, a cidadania participativa talvez constitua a forma mais ampla e avançada do entendimento sobre cidadania, em contraponto a cidadania meramente representativa, ou ao núcleo *stricto sensu* dos direitos políticos.

Antes de avaliar tal aspecto, é necessário compreendê-lo a partir do seguinte contexto: após o advento do Estado liberal (e, posteriormente, de suas contraposições com

o Estado de bem-estar social e com os projetos de Estado socialista), a queda do muro de Berlim e a derrocada do bloco soviético na Europa Oriental, no último quarto do século XX, juntamente à crise do Estado de bem-estar social keynesiano na Europa Ocidental, assinala a retomada de alguns valores do liberalismo na condução das políticas econômicas e sociais dos Estados, sob a roupagem do neoliberalismo.¹³

Um dos fatores que distingue o liberalismo clássico do denominado neoliberalismo são os objetos em cima dos quais incide o objetivo de limitação da atuação estatal, comum a ambas as correntes. Para o liberalismo, de início, o intuito era a limitação dos “poderes” de atuação do Estado sobre a vida privada dos indivíduos, constituindo assim o conceito de “Estado de direito” e a esfera do individualismo (o todo em função da parte e não a parte em função do todo, como na ótica orgânica), um de seus valores fundantes. Já o neoliberalismo propaga a limitação das “funções” do Estado, ante ao entendido gigantismo (e ineficiência) a que chegou em sua proposta de estado de bem-estar, constituindo assim o conceito de “Estado mínimo”.¹⁴

Para Chauí,

[...] esse modelo político-econômico acarretou a mudança da forma da acumulação do capital, hoje conhecida como “acumulação flexível”, não prevista pelo grupo neoliberal. De fato, este propusera seu pacote de medidas na certeza de que reduziria a taxa de inflação e aumentaria a taxa do crescimento econômico. A inflação foi reduzida, mas a taxa de crescimento não aumentou porque o modelo incentivou a especulação financeira e não os investimentos na produção; o monetarismo superou a indústria. Por esse motivo fala-se em “capitalismo pós-industrial”.

[...]

Na social democracia, tanto as lutas populares quanto o capital indicavam a impossibilidade de manter o Estado tal como concebido no liberalismo, isto é, como árbitro dos conflitos da sociedade civil. O Estado se tornou, de um lado, parceiro econômico do capital (investindo em empresas estatais, planejando e regulamentando a economia, ou assegurando o consumo de massa, graças ao salário indireto) e, de outro lado, provedor do bem público ou dos direitos econômicos e sociais, ampliando, assim, a esfera pública. A crise do Estado de Bem-Estar leva à diminuição da esfera pública ou ao gradual desaparecimento da identidade entre bem público e direitos. Essa diminuição, na medida em que é determinada pela destinação do fundo público ao capital, significa a ampliação da esfera privada. Sob essa perspectiva, **podemos definir politicamente o**

13 A investida contra o Estado de bem-estar social relaciona-se, por sua vez, com as grandes crises do capitalismo ocorridas na década de 1970 (as duas crises do petróleo), pondo fim aos denominados “trinta gloriosos”, período fértil de desenvolvimento do capitalismo no pós-guerra, motivado pela política do *New Deal* e pelo Plano Marshall.

14 MONDAINI, Marco. *O socialismo liberal de Norberto Bobbio*. Disponível em: <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv199.htm>. Acesso em: 27jan2008.

neoliberalismo como encolhimento da esfera pública e ampliação da esfera privada. (CHAUÍ, 2006, p. 314-317, grifo nosso).

A implementação de tais valores na condução dos assuntos de Estado colocou em xeque o núcleo de direitos constituintes da dimensão social da cidadania. Mesmo nos períodos que se sucederam aos de maior ortodoxia no pensamento neoliberal (Tachter; Reagan), pós-Guerra Fria, sob a alcunha de propostas de sociais-democracias renovadas (as “terceiras vias” dos novos trabalhistas de Blair e dos novos democratas de Clinton), o que se viu, cada vez mais, foi o acirramento das políticas neoliberais que se estenderam sobre todo o último quarto do século XX e início do século XXI, seja nas economias centrais, seja nos países periféricos, a exemplo do contexto latino-americano, engendrado sob os auspícios do Consenso de Washington. De sorte que a proposta de “terceira via”, como reunião das condições favoráveis do capitalismo e do socialismo, não foi de fato levada à efeito: ainda é uma proposta em construção, no sentido de sua efetivação.

Assim sendo, também se coloca em xeque a concepção de democracia e cidadania representativas, em contraposição a uma proposta de participação mais ampla e solidificada. Dentro deste contexto, e como parte de um processo mais amplo de reação ao mesmo, nas últimas décadas do século XX, a noção de cidadania evoluiu de uma concepção meramente representativa, atrelada à idéia de exercício de direitos civis e políticos (os denominados direitos de liberdade, de primeira geração ou dimensão, as liberdades negativas, as positivas/aquisitivas e as positivas/representativas) para a noção de cidadania participativa, mais vinculada à idéia de democracia plena, de efetiva participação em instâncias diversas de deliberação e decisão, sejam elas estatais ou da sociedade civil.

Para Habermas (1995, p. 41), os direitos de participação e comunicação políticas se incluem dentre os direitos de cidadania, e tem relação com uma concepção republicana de democracia, em contraposição a uma concepção liberal, onde divergem os conceitos de (a) cidadão, (b) direito e (c) processo político.

Ao contrário da visão liberal, onde o processo político se baseia segundo a ótica da interação estratégica, da coordenação, da barganha e das ofertas condicionais de serviços e abstenção, na visão republicana busca-se o consenso através da deliberação, da cooperação, do argumento, dos instrumentos de reivindicação e persuasão, no sentido de uma “comunicação pública orientada para o entendimento [...]”. Ou seja, “o paradigma da política no sentido de uma orientação cidadã não é o do mercado e sim o do diálogo.” (HABERMAS, 1995, p. 43).

Os dois modelos (liberal e republicano) podem, contudo, se influenciar mutuamente e se relacionar em uma terceira concepção de democracia defendida por Habermas: a discursiva.

A política dialógica e a política instrumental podem entrelaçar-se no campo das deliberações, quando as correspondentes formas de comunicação estão suficientemente institucionalizadas. Portanto, tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade políticas sua força legitimadora. (HABERMAS, 1995, p. 45).

Na esteira do raciocínio de que a participação se inclui nos direitos de cidadania nos tempos contemporâneos, Comparato (1993, p. 92) afirma que, “a idéia-mestra da nova cidadania consiste em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção social: é a idéia de participação”. A partir daí, o autor analisa os instrumentos jurídicos disponíveis no Brasil, a partir da Constituição de 1988 (mandado de injunção, ação popular, plebiscito, referendo), bem como aqueles que o autor gostaria que houvessem sido inseridos no texto constitucional (tais como o instituto do *recall*, ou seja, a possibilidade de destituição de mandato eletivo pelo povo, a partir da segunda metade do mesmo), que caracterizam essa nova cidadania, em sua dimensão jurídico-política, a partir de cinco níveis: (a) na distribuição dos bens, materiais e imateriais, indispensáveis a uma existência socialmente digna (direitos sociais); (b) na promoção dos interesses difusos ou transindividuais; (c) no controle do poder político; (d) na administração da coisa pública; (e) na proteção dos interesses transnacionais.

De todos esses cinco níveis, na análise de Comparato (1993, p. 101), a “participação popular na administração da coisa pública” é o mais frágil deles, posto que a ele não correspondem mecanismos jurídicos bem estabelecidos, tornando-se “um campo praticamente inexplorado, onde urge penetrar a nova cidadania.” Isso dar-se-ia através da implementação formal de mecanismos constitucionais aptos a dar vazão ao “princípio da participação popular”, tais como o controle popular sobre a atividade policial, através da eleição de delegados de polícia, com conselho de cidadãos igualmente eleitos, e assim por diante.

Dentre outras medidas que o autor desejaria ver ampliadas no texto constitucional figura o “mandato de garantia social”, em complemento ao mandato de injunção, para fazer valer a materialização de políticas públicas aos titulares de um direito social. (COMPARATO, 1993, p. 104).

Para ele, além dos direitos à informação (art. 5º, inciso XIV, da CF/88) e à livre manifestação do pensamento (art. 220), uma das dimensões da nova cidadania seria o acesso de todos os cidadãos aos veículos de comunicação social, fazendo apelos a que se “estendesse a entidades largamente representativas da sociedade civil, fora dos partidos políticos, o chamado ‘direito de antena’, tal como previsto na Constituição portuguesa (art. 40º, I) e espanhola (art. 20, 3).” (COMPARATO, 1993, p. 95).

Enquanto Habermas (1995) assinala no sentido da criação, consolidação e regulamentação de espaços públicos autônomos (desvinculados do poder público) de deliberação, orientados segundo a ótica da teoria discursivo-comunicativa, que analisaremos com mais vagar nos tópicos seguintes, Comparato (1993), analisando o contexto nacional, assinala sugestões concretas de direitos a serem positivados no intuito de ampliar os mecanismos institucionais de participação popular.

Ainda no que toca à participação, em que pesem as objeções perpetradas por seus críticos, Marshall (1967) já atribuía à mesma uma importância significativa para o desenrolar do conteúdo do núcleo dos direitos sociais. Isso se constata em diversas passagens do terceiro capítulo de sua obra em análise, em afirmações como a de que “a participação nas comunidades locais e associações funcionais constitui a fonte original dos direitos sociais” ou ainda que “um dos principais triunfos do poder político nos meados do século XIX residiu no reconhecimento do direito de dissídio coletivo [...] ao tornar os trabalhadores capazes de se valerem de seus direitos coletivamente”. Falando da atuação dos sindicatos, Marshall (1967) assinala que “a aceitação do direito de barganha não se constituiu simplesmente numa extensão dos direitos civis; representou a transferência de um processo importante da esfera política para a civil da cidadania.” (MARSHALL, 1967, p. 70, 85-86 e 103).

Outro autor que se destaca no Brasil em estudos sobre a valorização da participação como instrumento democrático é Pedro Demo (1988). Para ele, em sua obra *Participação é conquista*, delineando o conceito de participação como processo infindável (e não produto), em constante evolução, e como conquista (em contraposição à dádiva ou concessão do Estado ou grupo social dominante), compreende que os processos participativos supõem “compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias.” [...] trata-se de “uma outra forma de intervir na realidade, ou seja, uma forma que passa por dois momentos cruciais: pela autocrítica, que sabe

corajosamente reconhecer suas tendências impositivas, e pelo diálogo aberto com os interessados, já não mais vistos como objeto, clientela, alvo.” (DEMO, 1988, p. 19-21)¹⁵

Ao discorrer sobre os canais de participação, Demo (1988) enfatiza sua análise sobre cinco formas participativas: (a) as organizações da sociedade civil, (b) o planejamento participativo, (c) o acesso universalizado a um mínimo de educação formal, (d) a questão cultural e, por fim, (e) o processo de conquista de direitos.

Naquilo que diz respeito à primeira delas, Demo enfoca os sindicatos e os partidos políticos¹⁶. No que tange ao (b) planejamento participativo, afirma a necessidade de formação da consciência crítica e auto-crítica, a formulação de uma estratégia concreta de enfrentamento dos problemas (estabelecimento de prioridade, caminhos alternativos, propostas de negociação) e a necessidade/capacidade de se organizar. Pondera, contudo, que, em sendo o planejamento uma função típica da atividade de gestão do estado, nos processos de planejamento e orçamento participativos, tomados como exemplo, “há uma tendência clássica de impor-se à população, principalmente em sua face tecnocrática. Possui natural propensão tecnocrática, sistêmica e impositiva.” Segundo o autor:

A propensão tecnocrática manifesta-se na posição do poder do técnico, às vezes maior, às vezes menor, no sentido de influenciar fluxos de recursos, construções de planos e programas, formas de avaliação e acompanhamento, em nome de um Estado, que pode ser mais ou menos autoritário.

[...]

[...] A própria sofisticação da linguagem faz parte do rito desta corte, com vistas a obter certa reverência a partir da ignorância popular. No mínimo, conseguiu-se entronizar no Estado a função quase intocável do planejamento, por mais que a finalidade primeira de um plano não seja resolver problemas sociais, mas justificar uma gestão. Aqui temos um exemplo claro de que saber é poder,

15 No mesmo sentido salienta o autor: “Muitas propostas participativas acabam sendo expediente para camuflar novas e sutis repressões. Particularmente iniciativas de governo, mas também da universidade, prestam-se tendencialmente a isto. Não é, assim, que o governo seja por definição incapaz de promover a participação. Mas terá tanto mais condições para tal, quanto mais tomar a sério sua tendência controladora. Na verdade, a ideologia mais barata do poder é encobrir-se com a capa da participação. Se realistas formos, partimos daí e não perderemos um minuto sequer em justificativas vãs, que são nada mais que autodefesas.”

16 Conforme verificaremos mais adiante, ao presente trabalho interessam bem mais outros canais de participação da sociedade civil, em especial, de organizações sociais, do que propriamente sindicatos e partidos políticos. Em primeiro lugar, porque Demo não adota a distinção triplíce gramsciana entre Estado, Sociedade Civil e Mercado, mas somente uma distinção dúplíce entre os primeiros, agrupando no conceito de sociedade as organizações mercantis (sociedades empresariais, corporações transnacionais e demais organizações em torno do capital), muito embora compreenda a diferença, dentro do que considera sociedade, entre os grupos de interesse dominantes da “maioria desigual e desorganizada”, a quem impele a necessidade de organizar-se. Em segundo lugar, porque, ao focar sua atenção nos sindicatos e nos partidos, Demo está a discorrer não sobre movimentos sociais de novo tipo, que se caracterizam por não se relacionar diretamente com a temática classista, baseada na relação capital-trabalho, mas sobre movimentos sociais clássicos, conforme também veremos mais adiante.

sobretudo numa sociedade ainda impregnada de analfabetos e semi-analfabetos. (DEMO, 1988, p. 42-45)

Essa mesma observação quanto ao encastelamento dos saberes e sua inter-relação com a comunidade no tocante aos processos de participação comunicativa estão presentes em Habermas, Foucault e Chauí, os quais analisaremos no segundo capítulo do presente trabalho.

No que se refere à (c) educação, nota-se que, tal qual Marshall (1967) já o fizera décadas antes, Demo (1988, p. 50-52) reputa a ela uma importância significativa para a consolidação da cidadania, tanto no que diz respeito às suas funções de transmissão de conhecimento, aprendizagem e treinamento, quanto na suas funções de socialização (reprodução de padrões de comportamento) e de ordem política, como “condição à participação, como incubadora da cidadania, como processo formativo.”

No que tange à (d) questão cultural, Demo (1988, p. 59) refere-se à sua dimensão simbólica, à identidade enquanto condição básica para formação comunitária, entendida como “parteira da participação.” Segundo ele, [...] o primeiro contato com uma comunidade no sentido de mobilização participativa se dá através de algum traço de identificação cultural, pelo qual se sente tocada e atraída e, ao mesmo tempo, percebe que o agente externo a entende, respeita, porque procura falar a “mesma língua.”[...]¹⁷

Sobre o processo de conquista de direitos, Demo salienta que o mesmo se efetiva “num processo de luta popular, onde é comum o vaivém das pressões e mesmo das violências.” Para ele, tal processo “passa normalmente pelas fases do planejamento participativo; tomada de consciência, que descobre a discriminação com injustiça; proposta de enfrentamento prático da questão; necessidade de organização política.” (DEMO, 1988, p. 62-63).

Após isso, o autor propõe uma tipologia de direitos um tanto quanto confusa se considerarmos a teoria mais recente dos direitos fundamentais. Sem que isso desmereça o conjunto da obra, o autor enumera, por fim, aqueles que considera os objetivos da participação: a (a) autopromoção (com vistas a superação das práticas assistencialistas e a co-gestão de assuntos relevantes entre a esfera autônoma dos indivíduos e de suas comunidades com o Poder Público), a (b) realização da cidadania, de forma organizada, (c)

¹⁷ As tensões e contrapontos existentes entre diversidade cultural, identidades e pertencimentos com valores universais serão analisadas, com maior profundidade, no Capítulo 3 deste trabalho.

a implementação de regras democráticas de jogo, através da regulamentação dos diversos mecanismos participativos (rodízio no poder, cotas de representação, níveis diferenciados de participação), (d) o controle do poder, (e) o controle da burocracia, (f) as práticas de negociação, e, por fim, (g) o fortalecimento da cultura democrática. (DEMO, 1988, p. 6-79).

O mais importante, portanto, na obra do autor sob comento, é a ênfase na necessidade de participação e no papel do Estado perante os diferentes canais participativos como instrumentos para o exercício da cidadania. Em sua análise, salienta a contraposição entre sociedade civil e Estado e a feição política que possui qualquer organização social (“porque significa a ocupação de espaço e a conseqüente convivência com espaços concorrentes”).

Para Maria da Glória Gonh (2003, p. 18), outra importante teórica brasileira, o que ela denomina de “Participação Cidadã” está no cerne da atuação dos movimentos sociais, atores sociais da cidadania contemporânea:

A Participação Cidadã é lastreada num *conceito amplo de cidadania*, que não se restringe ao direito ao voto, mas constrói o direito à vida do ser humano como um todo. Por detrás dele há um outro conceito, de cultura cidadã, fundado em valores éticos universais, impessoais. A Participação Cidadã funda-se também numa concepção democrática radical que objetiva fortalecer a sociedade civil no sentido de construir ou apontar caminhos para uma nova realidade social – sem desigualdades, exclusões de qualquer natureza. Busca-se a igualdade, mas reconhece-se a diversidade cultural. Há um novo projeto emancipatório e civilizatório por detrás dessa concepção que tem como horizonte a construção de uma sociedade democrática e sem injustiças sociais. (GONH, 2003, p. 18).

Um dos principais teóricos a analisar a cidadania e a democracia participativas, fora do âmbito da Europa anglo-saxônica ou da América do Norte, é, sem sombra de dúvidas, o cientista social português Boaventura Sousa Santos (2002, p. 32), a quem se devem as análises ibero-americanas mais sedimentadas sobre o assunto. Para ele,

[...] o modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social. Paralelamente a este modelo hegemônico de democracia sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa ou a democracia popular, apesar de marginalizados ou desacreditados. Em tempos recentes, [...] a democracia participativa tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade. Trata-se de iniciativas locais, em contextos rurais ou urbanos, em diferentes partes do mundo, e que crescentemente vão

desenvolvendo vínculos de interconhecimento e de interação com iniciativas paralelas [...].

Alvritzer (2000, p. 26-28), por sua vez, salienta a centralidade do momento argumentativo no interior do processo deliberativo como sendo a principal característica das teorias de autores como Habermas, Cohen, Melucci e Bohman, tenham elas enfoque nos movimentos sociais ou na esfera pública. Tal característica vem suplantar a idéia central da teoria democrática rousseauiana/weberiana que identifica a “formação da vontade geral com a aferição da vontade da maioria” e que se vale da “percepção de que a complexidade administrativa seria contraditória tanto com a participação quanto com a argumentação.” Trata-se do movimento que o autor denomina como “passagem do conceito decisionístico de deliberação para um conceito argumentativo de deliberação.” Nesses termos, o que o autor denomina de “democracia deliberativa” assemelha-se ao que aqui denominamos de cidadania (e democracia) participativa.

A participação, é portanto, conceito chave elementar para a compreensão do que determinados autores consideram como a “nova cidadania”. Segundo Dagnino (1994, p. 104-105), há duas dimensões que presidem a emergência de uma nova noção de cidadania: (a) a vinculação à experiência concreta dos movimentos sociais, notadamente a luta por direitos – tanto o direito à igualdade quanto o direito à diferença; (b) a ênfase mais ampla na construção da democracia, em sua extensão e aprofundamento (“concepção de democracia que transcende o nível institucional formal e se debruça pelo conjunto das relações sociais permeadas pelo autoritarismo social e não apenas pela exclusão da política no sentido estrito”); e um terceiro elemento, derivado dos dois anteriores, qual seja, (c) o nexos constitutivo entre as dimensões da cultura e da política, a partir do momento em que esta noção de cidadania incorpora “características da sociedade contemporânea, como o papel das subjetividades, a emergência de sujeitos sociais de novo tipo e de direitos de novo tipo, a ampliação do espaço da política [...] estratégia que reconhece e enfatiza o caráter intrínseco e constitutivo da transformação cultural para a construção democrática. Nesse sentido, a construção da cidadania aponta para construção e difusão de uma cultura democrática.”

Para a autora, o conceito chave é o de cidadania como estratégia política:

Afirmar a cidadania como estratégia significa enfatizar o seu caráter de construção histórico, definida, portanto, por interesses concretos e práticas concretas de luta e pela sua contínua transformação. Significa dizer que não há uma essência única imanente ao conceito de cidadania, que o seu conteúdo e seu significado não são universais, não estão definidos e delimitados previamente,

mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. (DAGNINO, 1994, p. 104-105).

Das três dimensões descritas por Dagnino, surgem as principais características distintivas entre o conceito de nova cidadania da cidadania liberal moderna. Assim sendo, a nova cidadania engloba, em ordem de concatenamento lógico: (a) a criação de novos direitos; a partir da (c) participação social nos processos de aquisição formal-legal dos mesmos como proposta de sociabilidade; daí decorre (d) o fortalecimento da sociedade civil, a constituição de cidadãos enquanto sujeitos sociais ativos, co-partícipes da gestão da cidade, modificando a relação Estado-sociedade; (e) delimitação cada vez maior de novos espaços públicos como espaços de definição de direitos; (f) a transcendência da reivindicação de acesso e pertencimento ao sistema político e sim quanto ao direito de participar efetivamente da própria definição desse sistema; (g) a desvinculação da noção de estratégia de incorporação política progressiva de setores excluídos com vistas a uma maior integração social ou como condição jurídica e política indispensável ao progresso do capitalismo, (h) a capacidade de incorporar tanto a noção de igualdade formal quanto o respeito às diferenças. Sobre este último aspecto (respeito às diferenças) nos debruçaremos em tópico específico, ao analisarmos os efeitos oriundos das tensões e contrapontos existentes entre o multiculturalismo, o universalismo, as identidades culturais e a nacionalidade.

A essa concepção contemporânea de cidadania, em construção, correspondem, naturalmente, os seus atores sociais igualmente contemporâneos, sujeitos de direito aptos ao exercício da nova cidadania, nos seus novos contornos e conteúdos.

2.3 – Novos atores sociais para o exercício da nova cidadania

Antes de se prosseguir com a análise das demais dimensões da cidadania e adentrarmos nas dimensões regional e global, resta-nos ainda ressaltar que na nova cidadania, por excelência, os sujeitos que exercem (ou que devem exercer) a participação como seu *modus operandi* são as diversas espécies de novos atores sociais, notadamente os movimentos sociais de novo tipo e as diferentes espécies de Organizações da Sociedade Civil (OSCs). O próprio desenrolar da cidadania, em seu viés participativo, relaciona-se ao surgimento dos chamados novos movimentos sociais (NMS's) e vice-versa; não há como compreender a cidadania, em seus contornos atuais, senão no contexto de atuação destes novos movimentos sociais e a recíproca também é verdadeira; ambos, por sua vez, estão relacionados aos processos de luta e conquista pela implementação e asseguarção dos

direitos fundamentais e humanos, em suas diversas dimensões (ou gerações) históricas, conforme descrito nos tópicos anteriores.

No dizer de Maria da Glória Gonh (2003), teórica brasileira que sistematizou a “teoria geral dos movimentos sociais” entende-se por movimentos sociais:

[...] [as] ações sociais coletivas, de caráter sócio-político e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas. Na ação concreta, essas formas adotam diferentes estratégias que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações etc.), até a pressões indiretas. Na atualidade, os principais movimentos sociais atuam por meio de redes sociais, locais, regionais, nacionais e internacionais, e utilizam-se muito dos novos meio de comunicação e informação. Por isso, exercitam o que Habermas denominou como o agir comunicativo.[...] Concordamos com antigas análises de Touraine quando afirmou que os movimentos são o coração, o pulsar da sociedade. (GONH, 2003, p. 13-14).

Nesse sentido, os chamados novos movimentos sociais, surgidos em fins da década de 1960, se caracterizam por não se relacionar diretamente com a temática classista, baseada na relação capital-trabalho (própria do sindicalismo); são movimentos de grupos sociais cujos objetos ou áreas de atuação estão relacionados mais diretamente a temática dos direitos difusos, (de 3º e 4º dimensão), como o movimento negro, feminista, ambientalista, das crianças e adolescentes etc, atuando como protagonistas nos processos históricos de contradições, conflitos sociais, conquista, positivação e implementação dos mesmos, o que constituiu e ainda constitui a atuação desses atores sociais.

Mas, a evolução dos movimentos sociais é um processo em fluxo contínuo. Assim sendo, há distinções entre os chamados novos movimentos sociais, surgidos nos fins da década de 60-70, dos movimentos da década de 90 do século XX e início do século XXI. São características dos movimentos atuais (a) as novas formas de associativismo, (b) o uso da informação, (c) o agir no campo simbólico e (d) a articulação em rede.(GONH, 2003, p. 17; SCHERER-WARREN, 1996, p. 5).

Sobre as novas formas de associativismo, GONH (2003, p. 18) assinala que “[...] o novo associativismo é mais propositivo, operativo e menos reivindicativo – produz menos mobilização ou grandes manifestações, é mais estratégico. O conceito básico que dá fundamento às ações desse novo associativismo é a Participação Cidadã”, sobre a qual discorreu-se no tópico anterior.

Sobre a forma de organização em rede, outra das características dos movimentos sociais de novo tipo, a autora assinala que:

As redes são estruturas da sociedade contemporânea globalizada e informatizada. Elas se referem a um tipo de relação social, atuam segundo objetivos estratégicos e produzem articulações com resultados relevantes para os movimentos sociais e para a sociedade civil em geral. A análise das redes requer metodologias específicas para captar a força sócio-cultural e política que condensam. Existem redes de diferentes tipos: de sociabilidade [...], locais [...], virtuais [...], socioculturais [...], geracionais [...], históricas [...], de governança [...], de entidades afins [...], de ONGs etc. (GONH, 2003, p. 15).

Scherer-Warren (1999, p. 5-50), por sua vez, desenvolve o conceito de rede como sendo “interações horizontais e práticas sócio-políticas pouco formalizadas ou institucionalizadas, entre organizações da sociedade civil, grupos e atores informais, engajados em torno de conflitos ou de solidariedade, de projetos políticos ou culturais comuns, construídos em todos de identidades e valores coletivos.” No mesmo contexto, a autora discorre sobre o *campo de atuação* das ONGs (filantropia, desenvolvimento e cidadania), destacando-as como uma das mais importantes espécies de movimentos sociais da atualidade¹⁸, as causas de seu surgimento e as formas que as redes podem assumir.

Especificamente no campo da cidadania, a autora identificou a atuação dos movimentos sociais na América Latina, notadamente das ONG's, em duas subdivisões: os que atuam nas proposições contra as práticas do imperialismo econômico e aqueles vinculados às disputas pela redemocratização dos países latinos, reconhecendo, nessa última forma de atuação, a disputa pela defesa de políticas sociais e de participação no poder público e pela questão da justiça social e dos direitos humanos. Faz a leitura de que “no Brasil, muitas conquistas sociais da Nova Constituição foram obtidas graças à pressão e apoio de ONGs e movimentos sociais.” (SCHERER-WARREN, 1999, p. 49). Os mesmos efeitos são identificados por GOHN como frutos da Participação Cidadã, tanto na atualidade como nas décadas de 70/80 dos anos mil e novecentos:

O fato inegável é que os movimentos sociais dos anos 70/80 contribuíram decisivamente, via demandas e pressão organizadas, para a conquista de vários direitos sociais novos, que foram inscritos em leis na nova Constituição Brasileira de 1988 [...] nos anos 70/80 os movimentos sociais tiveram força para impactar ou criar instrumentos jurídicos novos, de nível local ou constitucional. (GONH, 2003, p. 20-29).

Em síntese, ainda sobre as diferenças de características entre os movimentos das décadas de 70/80 do séc. XX e os do final do respectivo século, anote-se que

Ocorreram [...] alterações profundas no cotidiano da dinâmica interna dos movimentos populares. De um lado eles perderam visibilidade (porque, ao longo dos anos 90, os movimentos populares urbanos diminuíram as formas de protesto

¹⁸ Sobre isso, Gohn (2003, p. 22) também assinala que “as ONGs passaram a ter muito mais importância nos anos 90 do que os próprios movimentos sociais”.

nas ruas e diminuíram sua visibilidade na mídia), e houve um deslocamento dessa visibilidade para as ONGs. As identidades coletivas dos movimentos populares deixaram alguns elementos de lado, tais como as freqüentes contestações às políticas públicas, mas como eles incorporaram outros elementos, isso possibilitou-lhes sair do nível apenas reivindicatório, para um nível mais operacional, propositivo. Embora os eixos nucleares das demandas fossem os mesmos, eles incorporaram novas práticas, alguns de seus líderes ou assessores passaram a incorporar diferentes escalões da administração pública (nos locais em que a oposição ascendeu ao poder). Seus discursos se alteraram em função da mudança de conjuntura. As matrizes que estruturaram esses discursos e as práticas também se alteraram. Não se tratava mais de ficar de costas para o Estado, mas de participar das políticas, das parcerias, etc. eles ajudaram a construir outros canais de participação, principalmente os fóruns; e contribuíram para a institucionalização de espaços públicos importantes, tais como os diferentes conselhos criados nas esferas municipais, estaduais e nacional. (GONH, 2003, p. 24).

O certo é que as diferentes espécies de mobilização social do início do século XXI, notadamente as redes de ONGs da América Latina, em que pese a sua menor notabilidade e a perda do “adversário comum” (os regimes ditatoriais do hemisfério sul) que unia a todos, são uma forma expressiva em potencial de exercício da nova cidadania. Essas redes, de acordo com a sua temática ou campo de atuação, vêm, aos poucos, ganhando relevância no protagonismo de ações políticas, interferindo e influenciando na formulação e na execução de políticas públicas, de projetos de lei (ajudando a formulá-los e pressionando pela aprovação dos mesmos), tentando influenciar a opinião pública, socializando informações, conscientizando e sensibilizando a sociedade para as causas que defendem.¹⁹

Scherer-Warren (1999) traz ainda a concepção que se relaciona com a de desenvolvimento sustentável, a de sustentabilidade política e organizativa, como sendo a capacidade de “construir uma proposta própria como atores da sociedade, participar e

19 “O que se observa é que o perfil dos movimentos sociais se alterou na virada do novo milênio porque a conjuntura política mudou; eles redefiniram-se em função dessas mudanças. Mas eles foram também co-artífices dessa nova conjuntura, pelo que ela continha de positivo, em termos de conquista de novos direitos sociais, resultado das pressões que eles – movimentos – realizaram nos anos 80. Mas os movimentos foram também vítimas dessa conjuntura, que, por meio de políticas neoliberais, buscou desestruturar e enfraquecer os setores organizados. Por isso, ao longo dos anos 90, os movimentos sociais em geral, e os populares em especial, tiveram que abandonar algumas posturas e adotaram posições mais ativas/propositivas. Passaram a atuar em rede e em parceria com outros atores sociais, dentro dos marcos da institucionalidade existente e não mais à margem, de costas para o Estado, somente no interior da sociedade civil, como no período anterior, na fase ainda do regime militar. A nova fase gerou práticas novas, exigiu qualificação dos militantes. ONGs e movimentos redefiniram seus laços e relações. No urbano, os movimentos com matizes político-partidários fortes se enfraqueceram e fortaleceram-se os movimentos com perfil de demandas mais universais, mais plurais em termos de composição social, como os ecologistas e pela paz. Na área rural, a luta social recrudescceu e os movimentos sociais com perfil de lutas de resistências e classistas cresceram e tiveram seu auge.” (GOHN, 2003, p. 30).

interferir nos espaços públicos de tomada de decisões [...]”(SCHERER-WARREN, 1999, p. 47-48)

Costa (1994), analisando Habermas, distingue ainda os movimentos sociais das outras espécies de organizações da sociedade civil (OSCs: associações, ONGs etc):

[...] os movimentos sociais são representados enquanto atores da sociedade civil, diferenciados, entretanto, analiticamente, do conjunto de associações particulares a essa esfera. Eles situam-se um degrau analítico acima das demais associações da sociedade civil; eles apresentam um espectro temático e de conteúdos mais amplo que o destas; a eles estão associados processos de amalgamação de novas subculturas, isto é, processos de constituição de novos etos e “milieus” culturais. (COSTA, 1994, p. 46-47).

Projetando essa concepção e a atuação desses novos atores sociais, pautados pela ótica da participação, para o panorama global, encontram-se as análises de Rifkin (2005) sobre a atuação das OSCs (Organizações da Sociedade Civil) em âmbito global, no que chama a atenção para sua função precípua, que é a de “consolidar espaços transnacionais de participação social”:

Movimentos transnacionais da sociedade civil usam seu poder para conquistar crescente reconhecimento para os direitos universais dos indivíduos – bem como da natureza – sob o amparo de lei internacionais, e procuram fazer com que o governo responda pelo cumprimento de tais leis. Sua meta é criar um nova esfera política planetária conectando diretamente indivíduos e a natureza por intermédio de pactos e convenções globais. [...]

[...]

[...] as OSCs são motor social para preservar a diversidade cultural por toda a União Européia e mobilizar o apoio público por trás dos programas de direitos universais. Elas se encontram inseridas em comunidades geográficas e, ao mesmo tempo, conectadas em suas atividades para além das fronteiras regionais e mesmo da UE. São agentes locais, transnacionais e globais, e parceiras políticas essenciais para um Estado regulatório da UE dedicado a promover tanto a diversidade cultural como os direitos humanos universais. (RIFKIN, 2005, p. 225-226).

Por oportuno, registre-se também que, segundo o mesmo fenômeno citado de ascensão das esquerdas ao poder, há os efeitos opostos de enfraquecimento da atuação de determinadas organizações da sociedade civil, seja pela perda de suas lideranças que passam a incorporar a máquina estatal, seja pelo aparelhamento de tais instituições conforme a ideologia recém ascendida.

Assim sendo, aprofundar-se-ão as análises sobre os atores sociais no panorama global após se verificarem as proposições a respeito da sociedade civil global, o que se verá no Capítulo 4.

Capítulo 3 – Multiculturalismo, universalismo, identidade e nacionalidade: tensões, contrapontos e seus reflexos para o instituto da cidadania

Nos capítulos anteriores, trouxemos a análise de Dworkin (2007) sobre a tensão existente entre os conceitos de “igualdade” e “suficiência”, enquanto valores norteadores para a implementação de direitos sociais, notadamente sob a perspectiva de retomada de um novo Estado de bem-estar social. Agora, contudo, o último aspecto da nova cidadania trazido por Dagnino (1994), ao final do tópico I.2.1 (o respeito às diferenças), suscita outro debate a respeito da igualdade, situado no cerne das discussões mais atuais no âmbito das Ciências Sociais: trata-se da tensão existente entre direitos humanos universais (igualdade) e as identidades culturais locais (diferenças), que tem permeado e embasado o pensamento de uma vasta gama de pensadores do século XX, de Habermas a Rifkin, Giddens, Castells, Touraine, Wallerstein e Boaventura Santos, dentre outros. Em outras palavras, trata-se dos contrapontos existentes entre multiculturalismo e universalismo; identidade e nacionalidade.

Para muito além do que simples contradições, antagonismos ou ambigüidades, essas relações são caracterizadas por tensões e pela necessidade de equilíbrio entre as duas pontas da corrente. E em todos os autores mencionados, surgem mais indagações do que repostas. Tais reflexões, por sua vez, dizem respeito diretamente aos institutos da cidadania e da democracia, motivo pelo qual passarão a ser analisados.

Segundo Castells (2006, p. 57-58), por identidade entende-se “o processo pelo qual um ator social se reconhece e constrói significado principalmente com base em determinado atributo cultural ou conjunto de atributos, a ponto de excluir uma referência mais ampla a outras estruturas sociais.”

Na linha de tal conceituação e analisando o contexto europeu, Rifkin (2005) assinala que:

A dificuldade com as muitas subculturas que pontilham a paisagem européia é o fato de que sua história entrelaça-se profundamente com seu território. Num mundo globalizado de maior mobilidade e fronteiras em rápido desaparecimento, as subculturas territoriais sentem-se amiúde sitiadas. Seus temores e sua ira voltam-se freqüentemente contra imigrantes e pessoas em busca de asilo, que eles vêem como ameaças a sua capacidade de preservar sua identidade cultural. O sentimento de estar sendo “invadido” leva muitas vezes ao ódio aos estrangeiros e a movimentos políticos de extrema direita.

[...]

O que torna o Sonho Europeu tão interessante e problemático é o fato de que ele procura incorporar sob a mesma alçada os *direitos humanos universais* e *novos direitos culturais provincianos*. Isso é algo muito diferente do programa do Estado-nação, cujas metas se limitavam à proteção dos direitos à propriedade individual e à liberdade civil, e à assimilação e integração de subgrupos numa única identidade nacional. Acomodar ao mesmo tempo o multiculturalismo e os direitos humanos não é uma tarefa fácil. Cumpre lembrar que as comunidades culturais têm raízes na família, em elos de parentesco e/ou em experiências religiosas compartilhadas, ancorando-se geralmente em ambientes físicos. Os vários movimentos pelos direitos humanos, em contraste, são universais, não particulares, sua ênfase recai sobre o indivíduo, não sobre o grupo. Seu ambiente é a biosfera, não um território. (RIFKIN, 2005, p. 222-223).

Em outras palavras, Rifkin chama a atenção para um dos grandes sintomas globais sofridos no âmbito dos Estados nacionais industriais ou desenvolvidos, que é a *xenofobia*. Ao mesmo tempo salienta os esforços contidos no âmbito da União Européia para tentar superar tal situação. Diante deste anagrama, o autor formula e responde a pergunta sobre as possibilidades dos povos europeus “estenderem suas filiações e aspirações do particular para o universal e do local para o global”:

É possível coexistir ou mesmo florescer num mundo de lealdades tão divididas? Pode-se ser um catalão e ao mesmo tempo um espanhol, um europeu e um cidadão global? Na medida em que as culturas locais se sentem ameaçadas por forças nacionais, transnacionais e globais maiores, eles propendem a ver as culturas como “posses a defender”, e imergem ainda mais na mentalidade do “meu *versus* teu”. Por outro lado, na medida em que vêm a europeização e a globalização como meio de se libertarem do velho jugo do Estado-nação e de conquistarem maior independência, mobilidade e acesso ao mundo exterior, elas podem passar a ver suas culturas mais como “dádivas a compartilhar”, o que as levaria a um relacionamento menos antagônico e mais cooperativo com as outras culturas. Não há dúvidas de que a idéia de uma “Europa em rede” condiz mais naturalmente com a segunda possibilidade. (RIFKIN, 2005, p. 223).

De maneira análoga, Barber (2007) também destaca esta polêmica, com ênfase nos efeitos maléficos do culto às identidades, assinalando que:

A ânsia comunitária pela restauração de valores perdidos e de comunidades de valores incentiva a pessoas a impor a outras seus próprios valores culturais, seja pelo governo, seja por instituições quase censórias da sociedade civil. Na comunidade solidarista resultante, os incluídos favorecem a identidade, em detrimento da igualdade, como o mais precioso de todos os valores sociais, e todos os demais ficam se sentindo excluídos. (BARBER, 2007, p. 378).

Hobsbawn (2007), analisando as nações e o nacionalismo no limiar do século XXI, ante a “aceleração extraordinária do processo de globalização das décadas recentes e seu efeito sobre o movimento e a mobilidade dos seres humanos”, considerando variáveis tais como o grandioso incremento nos indicadores de (a) imigração, de (b) remessas regulares de valores ao países de origem dos imigrantes e de (c) países que permitem dupla nacionalidade, considera que “ainda não é possível julgar os efeitos dessa extraordinária mobilidade transfronteiriça sobre os conceitos mas antigos de nação e nacionalismo, mas

não há dúvida de que eles serão substanciais.” Assim sendo, problematiza a questão lançando uma série de questionamentos:

Qual é a profundidade com que a nacionalidade plural, real ou potencial – por exemplo, a origem americana de políticos de antigos países comunistas, a identificação de judeus dos Estados Unidos com os governos israelenses – tem afetado ou pode vir a afetar a lealdade de um cidadão a um Estado nacional? Qual é o significado dos direitos e obrigações de “cidadania” nos Estados em que uma proporção substancial dos seus habitantes, em qualquer momento que se escolha, está ausente do território nacional ou em que uma proporção substancial dos residentes permanentes tem direitos inferiores aos dos cidadãos nacionais? Dada a escala dos movimentos, legais e clandestinos, qual é o efeito do declínio do poder do Estado para controlar o que acontece no seu território, ou mesmo – como a recente falta de confiabilidade dos censos nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha parece indicar – para saber quem nele reside? Essas são perguntas que temos de formular, mas que ainda não podemos responder. (HOBSBAWN, 2007, p. 89-91).

Para o autor, a xenofobia figura como uma das principais características que “reflete[m] a crise de uma identidade nacional culturalmente definida no contexto dos Estados nacionais, nas condições de acesso universal à educação e à informação e em uma época em que a política das identidades coletivas exclusivas, sejam étnicas, religiosas ou de gênero e estilo de vida, busca expressamente a regeneração de uma *Gemeinschaft* (comunidade) em uma *Gesellschaft* (sociedade) cada vez mais remota.” (HOBSBAWN, 2007, p. 95).

Observa-se, portanto, que movimentos muito extremos no sentido do resgate e reconhecimento de identidades calcadas na diversidade cultural de um determinado grupo, em um determinado espaço/tempo, levam a fundamentalismos, sobretudo religiosos. Dentre esses, algumas espécies de doutrinas nacionalistas podem descambar para fundamentalismos (nazismo; fascismo), o que não é o caso, necessariamente, dos movimentos nacionalistas da atualidade do Leste Europeu, pós desintegração da União Soviética. Estes (fundamentalismo ou nacionalismos fundamentalistas), por sua vez, não podem se confundir com a nacionalidade, nos termos que aqui se analisam, ainda que esta esteja em tensão com as questões de reconhecimento de identidades calcadas na diversidade cultural. Como assinala Wallerstein (2006):

[...] vemo-nos em meio a uma rebelião cultural que atinge escala mundial contra as pressões que nos circundavam, uma rebelião que está assumindo as formas mais amplas – os fundamentalismos religiosos, os hedonismos introspectivos e os hedonismos do total interesse pelo próprio eu, as múltiplas “contraculturas”, os movimentos verdes, e, o que não tem menos importância, o fervilhamento de movimentos anti-racistas e anti-sexistas efetivamente sérios e realmente fortes. Não pretendo sugerir que esses diversos grupos sejam todos iguais. Longe disso. Mas eles são a consequência comum da incessante disseminação do sistema social cada vez mais formalmente racional e cada vez mais materialmente

irracional em que fomos todos apanhados coletivamente.(WALLERSTEIN, 2006, p. 89).

E, em complemento a assertiva anterior, Touraine (2006):

O nacionalismo é um projeto puramente político e que procura “inventar” uma nação dando a um Estado poderes incontrolados para fazer emergir uma nação e até mesmo uma sociedade. Quando é devorado pelo nacionalismo, o Estado nacional deixa de ser um componente da sociedade e esta corre o perigo de ser destruída. O nacionalismo está muito afastado da modernidade e é duplamente perigoso para a democracia. Em primeiro lugar, porque funciona de cima para baixo, portanto de maneira oposta à da democracia. Em segundo lugar, porque substitui a complexidade das relações sociais pela pura afirmação de uma pertença que se define então menos por seu conteúdo do que pela natureza de seus adversários.(TOURAINÉ, 2006, p. 71).

No mesmo sentido Ianni (2002), analisando esta temática, assinala que:

Sob o regionalismo, a questão nacional se recoloca em outro horizonte histórico e geográfico, compreendendo as suas implicações sociais, econômicas, políticas e culturais. A dinâmica do regionalismo não só interfere na dinâmica do nacionalismo como provoca novas manifestações deste. [...]

Esse é o contexto em que se situam as ressurgências de localismos, provincianismos, nacionalismos, etnicismos, racismos, fundamentalismos e outras manifestações que se multiplicam no âmbito da globalização em curso no fim do século XX. Quando o estado-nação se debilita, simultaneamente ao declínio do princípio da soberania e à transformação da sociedade nacional em província da sociedade global, neste contexto ressurgem uma ou outra e várias daquelas manifestações.(IANNI, 2002, p. 110).

Para Chauí (2006), a questão dos fundamentalismos religiosos, de conotação política, prestam-se de pano de fundo para conflitos de fundamento econômico, mas que conseguem a mobilização e o convencimento da opinião pública através do sentimento de pertença religiosa, cujo discurso é incorporado pelos mandatários políticos, que passam, tal qual na idade média, a se confundir com o líder espiritual da nação. Sob a alcunha de conflitos entre os justos e bons contra os maus, tem se assistido a uma série de conflitos políticos, de cunho supostamente religioso, durante todo o século XX (Kosovo, Bósnia, Iraque, etc).

Em suma, de onde vem a força das crenças religiosas sobre a política? Em outras palavras, nunca houve na história guerra de religião e ninguém pode atribuir os conflitos contemporâneos a causas religiosas – suas causas são econômicas, sociais, e políticas – e, no entanto, eles se expressam por meio dos símbolos religiosos. É isso, exatamente, que surpreende.

Por que a surpresa? (CHAUÍ, 2006, p. 333).

Ainda no que diz respeito a essa tensão (multiculturalismo *versus* universalismo), aqui interessa, em particular, a relação que ela (a tensão) estabelece com a nacionalidade e a cidadania. Já na primeira afirmação transcrita neste capítulo, muito embora fizesse parte, tão somente da contextualização inicial de outra obra de Vieira (2005), o autor faz

referência elucidativa na passagem então transcrita: Ora, se o “homem é também sujeito de direitos não apenas como cidadão, mas também como homem” constituindo-se, tal assertiva, como a postulado principal do jusnaturalismo moderno, base inspiradora das declarações de direitos do século XX, Vieira (2005) antecipa, já em suas digressões iniciais, o grande avanço na concepção de cidadania na era da globalização atual:

Recentes concepções mais democráticas procuram dissociar completamente a cidadania da nacionalidade. A cidadania teria, assim, uma dimensão puramente jurídica e política, afastando-se da dimensão cultural existente em cada nacionalidade. **A cidadania teria uma proteção transnacional como os direitos humanos.** Por essa concepção, seria possível pertencer a uma comunidade política e ter participação independentemente da questão de nacionalidade. (VIEIRA, 2005, p. 32, grifo nosso).

Em sentido análogo, para o mesmo Vieira (2002), essas tensões existentes refletem sobremaneira no estatuto da cidadania:

Há um conflito básico de identidade entre ser um cidadão e ser um membro de um grupo étnico ou religioso particular [...] O ponto de partida do multiculturalismo é a tensão entre ser um cidadão do Estado nacional e ser um membro de outra comunidade [...] O Estado-nação sempre transmite, de alguma forma, uma identidade nacional, o cidadão é um nacional de um Estado particular. Cidadão e nacional tornaram-se historicamente idênticos, mas não são conceitualmente idênticos. [...]

Com poucas exceções, pode-se dizer que a cidadania nacional não transmite identidade. Nas sociedades democráticas, as pessoas têm opiniões e perspectivas particulares, visões diferentes, valores políticos e culturais próprios. Ser cidadão de um Estado particular significa ser membro da *polis*, mas não um membro daquela cultura particular, pois o Estado-nação, por si só, não é fonte de identidade. Ser um membro da *polis* não é a mesma coisa do que ser membro de um grupo cultural.

[...]

Nas sociedades multiculturais, a cidadania é uma dimensão política diferente da base étnico-cultural do Estado-nação, o Estado é o lugar de todos os cidadãos, mas a pessoa humana é mais do que apenas cidadão nacional: é judeu, católico, mulher, negro etc.

[...]

[...] Como a cidadania num Estado-nação é culturalmente neutra, isto é, não tem orientação cultural, a grande questão das sociedades multiculturais é o reconhecimento público de comunidades e seus valores culturais como parte do espaço público. [...] cidadania não significa mais a mesma coisa que nacionalidade [...]

[...]

Na cidadania, onde todos são iguais, a igualdade é uma reivindicação normativa, como a liberdade ou a independência. Hannah Arendt dizia que os homens não nascem iguais, tornam-se iguais por conquista política. A igualdade significa não-discriminação com base em crenças religiosas, políticas diferenças de gênero ou status social. A questão que se põe é saber se a cidadania pode tornar-se fonte de identidade. Ora, se a cidadania significa ser igual aos outros e se a identidade significa ser diferente dos outros, como pode a cidadania, baseada na igualdade, ser fonte de identidade, baseada na diferença? (VIEIRA, 2002, p. 5).

É através do conceito de dignidade da pessoa humana que se irá avançar nos questionamentos anteriormente formulados. “A política da diferença desenvolve-se organicamente a partir da política da dignidade universal”, conclui assim, o autor, com Habermas e Santos, respondendo à indagação anterior:

Conforme assinalou Habermas, existe – inscrita no auto-entendimento do Estado-nação – uma tensão entre o universalismo de uma comunidade legal igualitária e o particularismo de uma comunidade cultural a que se pertence por origem e destino. Essa tensão... pode ser resolvida desde que os princípios constitucionais dos direitos humanos e da democracia priorizem um entendimento cosmopolita da nação como uma nação de cidadãos, em detrimento de uma interpretação etnocêntrica da nação com uma entidade pré-política.

[...]

Em síntese, a cidadania – baseada na igualdade – deve conviver com a identidade – baseada na diferença. Na lúcida formulação de Boaventura de Sousa Santos, quando a diferença inferioriza, reivindicamos a igualdade, e quando a igualdade descaracteriza, reivindicamos a diferença.

A grande questão que se põe, neste início de século XXI, é articular as lutas econômicas por igualdade, de caráter vertical, com as lutas pelo reconhecimento das diferenças, de caráter transversal. Em suma, harmonizar o ideal de cidadania para todos com o respeito à diversidade cultural das múltiplas identidades buscando reconhecimento. (VIEIRA, 2002, p. 4-6).

Segundo esta ótica de igualdade com respeito às diferenças é que estudos teóricos mais recentes tem proposto a desvinculação da cidadania do conceito de nacionalidade. Se em MARSHALL a reconstrução histórica da cidadania houve que se fazer, necessariamente, a partir dos contornos bem definidos das fronteiras do Estado nacional, em recorte específico na Inglaterra, em autores mais recentes, trazidos à baila por VIEIRA, vemos que a cidadania só pode se desvincular do conceito de nacionalidade em virtude do questionamento acerca do alcance da concepção deste último. Se ainda hoje a nacionalidade se confunde com os contornos do Estado-nacional e não ao conceito pré-político de nação (identidade e pertencimento a uma comunidade cultural) – pois o próprio Estado-nação moderno englobou em si a dimensão da nação – diante da crise deste mesmo Estado-nacional (mitigação da soberania diante do império da esfera do desregulado mercado de capitais), então não há que se restringir o conceito de cidadania ao critério da nacionalidade.

Para Oliveira (2003):

Pelo princípio das nacionalidades, a nação vincula a cidadania, ficando circunscrita – limitada – unicamente ao espaço território da nação, sem restringir-se apenas ao conceito de nação. São cidadãos, portanto, os nacionais de um país, vinculados à filiação, não ao contrato. O conceito contemporâneo de cidadania a afasta da noção de nacionalidade e da dimensão política e jurídica,

associando-a ao âmbito e à dimensão cultural, transnacional, ao contexto do cidadão do mundo, da cidadania planetária – cosmopolita – em construção pela sociedade civil de todos os Estados, em contraponto ao poder econômico do mercado globalizado e o paradoxo da doutrina neoliberal. (OLIVEIRA, 2003, p. 463).

Somente no âmbito da desvinculação da cidadania da idéia de nacionalidade é que podemos pensar em uma cidadania transnacional, seja ela em sua conotação regional, seja ela em conotação global-planetária, a ser exercida em um espaço público igualmente transnacional.

[...] a vinculação entre cidadania e Estado-nação começa a enfraquecer-se. O Estado não tem mais o monopólio das regras, pois há regras internacionais que ele deve partilhar com a comunidade internacional. E perde força com o avanço da globalização. O Estado-nação não é mais o [único] lar da cidadania. (VIEIRA, 2002, p. 40).

Trazendo as contribuições de John Urry, que enumera seis novas categorias de cidadania emergindo na era moderna (cidadania cultural, direito das minorias, direito à cidadania ecológica, cidadania cosmopolita, cidadania do consumidor e cidadania da mobilidade), Rifkin (2005) sintetiza com precisão a questão da necessidade de se desvincular o conceito e o exercício da cidadania às fronteiras do Estado nacional:

Todos esses novos tipos de cidadania existem abaixo e além, bem como dentro das fronteiras dos Estados-nação. Cada uma, à sua maneira, solapa territorialidade do Estado-nação como reino exclusivo do engajamento do cidadão. As novas formas de cidadania constituem direitos desterritorializados, o que as torna universais em natureza e escopo. O porém, observa Urry, é que “existe uma crescente contradição entre direitos, que são universais, uniformes e definidos globalmente, e identidades sociais, que são particularistas e especificadas territorialmente.

A cidadania se torna cada vez mais internacional conforme as atividades humanas se tornam cada vez mais globais. A antiga idéia de vincular a cidadania à nacionalidade parece quase obscura num mundo de comércio global, movimentos transnacionais da sociedade civil e diásporas culturais cambiantes.

[...]

É por isso que ativistas dos direitos usam a expressão “direitos humanos” em oposição a “direitos dos cidadãos”, procurando deixar clara a diferença entre a velha idéia de vincular direitos a territórios e a nova idéia de desterritorializar os direitos e torná-los universais. (RIFKIN, 2005, p. 252).

Nesse sentido, analisar-se-ão, enfim, as características das dimensões regional e global da cidadania.

Capítulo 4 – Cidadania regional e global

Na seqüência do raciocínio e continuidade da análise das dimensões do conceito de cidadania, para melhor entendimento de suas dimensões regional e global, necessário proceder, antes, com uma breve incursão sobre a origem e evolução dos “regionalismos”. Termo que denomina o resultado do movimento dos Estados nacionais pela formação de unidades autônomas (blocos regionais) a partir da congregação de diversas unidades estatais em convergência de interesses para a otimização de mercados comuns, os regionalismos ganharam força no pós-guerra, como forma de incrementar as relações comerciais regionais a partir, em princípio, da redução de barreiras tarifário-alfandegárias. (OLIVEIRA, 2003, p. 501).

Embora suas raízes históricas remontem ao séc. XVI, é a partir do surgimento do Estado moderno que igualmente surgem as primeiras Conferências Internacionais e, posteriormente, as organizações internacionais de primeira (séc XIX) e de segunda geração (séc. XX, pós-Guerra), dando início ao movimento de integração regional e multilateral tal qual o conhecemos hoje. Para efeito de distinção, observe-se que à formação de blocos econômicos, em seus diversos estágios, através de acordos regionais, dá-se o nome de regionalismo. À formação de organismos internacionais, mediante acordos multilaterais, para composição de sistemas relacionais mais abrangentes, tais como o sistema mundial de comércio, dá-se o nome de multilateralismo. (OLIVEIRA, 2002, p. 141-143).

Contemporaneamente, o regionalismo vem se apresentando de forma bem mais ampla, abrangendo o espaço da pura liberação comercial, de mercado comum e o incremento da competitividade em nível mundial, pois vem se direcionando a desenvolver cooperação regional em favor das regiões menos favorecidas, ocupando-se no âmbito social, da cidadania, do desemprego estrutural, do meio ambiente etc.

[...]

[...] Observadores e pesquisadores anotam que a arrancada rápida do regionalismo em três fortes eixos distintos – Europa Ocidental, Continente americano e a região da Ásia e do Pacífico – pode apresentar, num futuro próximo, o final do sistema multilateral como o principal veículo da integração econômica do pós-guerra. (OLIVEIRA, 2002, p. 145-146).

Vínculos de caráter econômico e cunho regional, constituem-se, nesse sentido, a mola propulsora dos processos de integração econômica regional (regionalismos), que tem como objetivo a reação aos efeitos da agressividade dos mercados globalizados. Interesses e afinidades comuns, do ponto de vista institucional, econômico, político e sócio-cultural, além de vontade política concentrada para superar diferenças são considerados pré-requisitos necessários à efetivação destes processos que culminam em relações de

interdependência complexa. (OLIVEIRA, 2002, p. 144-147). Assim, distinguem-se também a integração internacional da integração regional:

[...] a integração internacional é um processo comandado pelo mercado mundializado e pelos fenômenos da globalização e transnacionalização, sem controle da instância estatal enquanto a integração regional encontra-se marcada pelo objetivo político comum dos Estados, no sentido de criar e manter seus próprios mercados econômicos protegidos. (OLIVEIRA, 2002, p. 149).

Segundo a “teoria das uniões aduaneiras”, os processos de integração regional abrangem, atualmente, algumas formas e estágios sucessivos, a saber: 1) área de preferência econômica, 2) zona de livre comércio, 3) união aduaneira (mercado comum), 4) união econômica e monetária (moeda única), 5) união política. Este último estágio representa avançado grau de integração (das políticas monetárias, fiscal, social) e pressupõe:

[...] adoção de uma autoridade supranacional comum, cujas decisões obrigam a todos os Estados-membros. [...] Em suma, os modelos de integração econômica obedecem a uma graduação progressiva, compreendendo desde a simples liberalização de mercadorias a uma integração bem mais complexa, com a criação de políticas e instituições comuns e **transferência de soberanias** à unidade integrada. (OLIVEIRA, 2002, p. 151, grifo nosso)

Nesse patamar, não se trata, portanto, unicamente, da livre circulação de bens e mercadorias, mas sim da livre circulação de trabalhadores (o que altera ainda mais a divisão transnacional do trabalho), de capitais (o que torna ainda mais interdependentes os mercados financeiros mundiais) e de estabelecimento comercial (o que fortalece ainda mais o papel das corporações transnacionais na arena pública internacional).

Os regionalismos convivem, no âmbito econômico, com o Sistema Mundial de Comércio, instituído através do GATT 1947 (*General Agreement on Tariffs and Trade*, uma das três instituições criadas a partir da conferência de Bretton Woods), com suas diversas rodadas de negócios, e, posteriormente, pela conversão do mesmo em OMC, como resultado da Rodada Uruguai, iniciada em 1986 e finalizada em 1994 (GATT 1994). São princípios informativos da atuação da OMC os princípios da não-discriminação (cláusula da nação mais favorecida), da igualdade de tratamento e da flexibilidade. (OLIVEIRA, 2002, p. 155).

Essa convivência entre os regionalismos e o sistema multilateral de comércio não é, naturalmente, pacífica, posto que resulta em contraposições e ambigüidades. A ênfase nos regionalismos em detrimento do multilateralismo se deveu, em muito, à demora e insolvência de questões postas à apreciação da Rodada Uruguai, bem como à guinadas

estratégicas das principais economias do mundo no sentido da formação de blocos regionais localizados no anos 80 e 90 (acordo entre EUA e Canadá; Comunidades Européias). Além disso, BARRAL salienta o “acirramento do unilateralismo norte-americano, legitimado pelos atentados terroristas de 2001, e a proliferação dos acordos regionais de comércio, elevando-se barreiras locais [protecionistas] em detrimento do comércio internacional” (BARRAL, 2002, p. 11).

Essa expansão de acordos regionais em larga escala representa desafio complexo ao sistema multilateral do comércio, regulamentado pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT 1947), e posteriormente pela Organização Mundial do Comércio (OMC 1994), em face da ênfase que ambos conferem ao princípio da não-discriminação e à Cláusula da Nação Mais Favorecida quanto ao exercício livre das relações comerciais internacionais, lógica que contraria a dinâmica operacional dos blocos econômicos, cuja funcionalidade destaca-se na livre circulação de bens e produtos dentro do espaço integrado mediante a adoção tanto de política comercial comum como de tarifa externa comum em benefício dos Estados-membros da unidade regional, não extensivas a terceiros países. (OLIVEIRA, 2002, p. 162).

No dizer de Ianni (2002), analisando o contraponto entre nacionalismo, regionalismo e globalismo, assinala que:

O globalismo tanto incomoda o nacionalismo como estimula o regionalismo. Tantas e tais são as tensões entre o globalismo e o nacionalismo que o regionalismo aparece como a mais natural das soluções para os impasses e as aflições do nacionalismo. O regionalismo envolve a formação de sistemas econômicos que redesenham e integram economias nacionais, preparando-as para os impactos e as exigências ou as mudanças e os dinamismos do globalismo. [...]

[...]

O contraponto nacionalismo, regionalismo e globalismo abala a economia e a sociedade, assim como a política e a cultura, tanto provocando distorções como abrindo horizontes. Redesenham-se fronteiras, redefinem-se políticas econômicas, rearticulam-se forças produtivas, anulam-se atividades econômicas antigas, animam-se atividades econômicas novas, criam-se outras modalidades de organizações do trabalho e da produção, reforma-se o Estado, modifica-se o significado da sociedade civil e da cidadania e alteram-se as condições de soberania e hegemonia.

[...]

Uns supõem que o regionalismo pode fortalecer a nação, ao passo que outros sabem que o regionalismo é a medição indispensável entre o nacionalismo e o globalismo. (IANNI, 2002, p. 101-102 e 120).

Sem prejuízo de outros, o exemplo de maior sucesso de experiência regional repousa sobre a União Européia (UE). Surgida a partir da formação de três comunidades – a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), criada pelo Tratado de Paris de 1951; A Comunidade Européia de Energia Atômica (CEE), criada pelo Tratado de Roma de 1957; e a Comunidade Econômica Européia, criada pelo Tratado de Roma de 1957 – a

União Européia passou pelas fases acima descritas, vigorando como União a partir da assinatura do Tratado de Maastricht, de 1992.

Pois bem. Em que pesem os esforços no sentido da consolidação das facilidades advindas das relações econômico-tributárias simplificadas, permitidas pelas Comunidades recém-criadas, o fato é que, em se tratando da assecuritização de direitos, pouco se havia avançado até então:

[...] A Europa dos cidadãos somente positivou seu primeiro intento em 1979, após quase três décadas das Comunidades Européias, ao possibilitar a **modalidade de eleição direta do Parlamento Europeu**, o que significou o reconhecimento da legitimidade do cidadão europeu dos Estados-membros no processo de representatividade e direção institucional de uma das instituições comunitárias. [...] Não havia, porém, um esforço direcionado propriamente à essência mesma do instituto da cidadania e que se ocupasse em estabelecer os vínculos jurídico-políticos comuns do cidadão europeu, uma pessoa física consistente, um sujeito de direitos e obrigações a esfera do direito comunitário. (OLIVEIRA, 2003, p. 504, grifo nosso).

O Tratado de Maastricht (1992) e, posteriormente, o Tratado de Amsterdam (1996), instituíram uma série de direitos de caráter universal (humanos), que assistem aos cidadãos dos Estados-membros, dando passo significativo no sentido de estabelecimento de direitos a todos os sujeitos enquanto nacionais dos países-parte da comunidade, constituindo assim um núcleo de direitos de uma cidadania européia. O Tratado de Maastricht estabeleceu o seguinte rol: (a) direito de livre circulação e residência; (b) direito de participação política no lugar de residência; (c) proteção do cidadão da União Européia em terceiros países; (d) direito de petição ante o parlamento europeu; (e) direito de proteção do Defensor do Povo (espécie de ouvidor, que recebe reclamações sobre má administração das instituições comunitárias). (OLIVEIRA, 2003, p. 507-510).

O Tratado de Amsterdam veio ampliar este rol, institucionalizando determinados direitos fundamentais antes só conferidos no âmbito dos Estados nacionais, tais como: (a) direito do cidadão em demandar ao Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, medidas e ações que considerem contrárias aos direitos fundamentais; (b) admissão do princípio da não-discriminação por motivos de crenças, sexo, invalidez, idade ou tendências sexuais; (c) obrigatoriedade para a UE na adoção de medidas de promoção da saúde, segurança, educação e interesses econômicos (direitos sociais); (d) o direito à informação, concretizado no acesso, a todos os cidadãos europeus, aos documentos do Parlamento Europeu, Conselho e Comissão. (OLIVEIRA, 2003, p. 511-512).

De outra banda, verifica-se que o Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos, que atualmente compreende os sistemas global (geral e especial, da Organização das Nações Unidas) e regionais (Interamericano, Europeu, Africano, o incipiente sistema Árabe e o esboço do sistema Asiático), veio dar efetividade e eficácia ao Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Os Sistemas de Proteção de Direitos Humanos estão assentados nos seguintes pressupostos: (a) na condição de pessoa como único requisito para a dignidade e titularidade de direitos; (b) na revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, ou seja, na relativização da soberania; (c) na cristalização da idéia de que o indivíduo detém direitos na esfera internacional, do indivíduo enquanto sujeito de direito internacional. Enquanto o instrumento global estabelece *standards* mínimos, os instrumentos regionais aprofundam questões, estabelecem novos direitos, aperfeiçoam outros. Eventualmente, direitos idênticos são tutelados por dois ou mais instrumentos de alcance global (geral ou especial) ou regional.

A coexistência entre normas que consagram o mesmo direito tem como propósito ampliar e fortalecer a proteção dos Direitos Humanos. O critério de adoção da norma efetiva diante do caso concreto é o “princípio da primazia da norma mais favorável às pessoas protegidas.” Tal princípio afasta princípios tradicionais de interpretação do direito (“lei posterior derroga lei anterior” e “lei especial derroga lei geral”), a exemplo do que estabelece o art. 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos

Tomemos como exemplo o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos: nele subsistem dois sub-sistemas: o primeiro, baseado nas disposições da Carta da Organização dos Estados Americanos – OEA (1948) e da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (1948); e o segundo, regulamentado pela Convenção Americana de Direitos Humanos (1969). O primeiro, de caráter precário, subsistirá até o momento em que o último Estado-parte da OEA ratificar a Convenção Americana de Direitos Humanos e aceitar a jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos. (SOUZA, 2004, p. 170).

Já o segundo, como dito, foi criado a partir da aprovação e ratificação da Convenção Americana de Direitos Humanos. Aprovada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José da Costa Rica (21/11/1969), entrou em vigor em 18 e julho de 1978, quando o 11º instrumento de ratificação foi depositado

(art. 74, inciso 2). O Brasil a ratificou em 19 de fevereiro de 1992. Dos 35 Estados-membros da OEA, 27 são partes da Convenção (dados do ano de 2003).

Com o advento da Convenção Americana, permitiu-se conferir maior efetividade à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (pré-existente), com o estabelecimento de novas atribuições, bem como com a criação de uma Corte correspondente.

A Convenção reconhece um catálogo de direitos civis e políticos similar ao previsto pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Não enuncia, de forma específica, qualquer direito social, cultural ou econômico.

O rol alcança mais de uma dúzia de direitos positivamente assegurados segundo os mecanismos de proteção do sistema. São eles: (1) direito à personalidade jurídica; (2) direito à vida; (3) direito a não ser submetido à escravidão; (4) direito à liberdade; (5) direito a um julgamento justo; (6) direito à compensação em caso de erro judiciário; (7) direito à privacidade; (8) direito à liberdade de consciência e religião; (9) direito à liberdade do pensamento e expressão; (10) direito à resposta; (11) direito à liberdade de associação; (12) direito ao nome; (13) direito a nacionalidade; (14) direito à liberdade de movimento e residência; (15) direito de participação no governo; (16) direito de igualdade perante a lei; (17) direito à proteção judicial.

Para Comparato (1993, p. 103), o advento de direitos humanos universais consagrados nos diferentes diplomas internacionais (as Convenções de Direitos Humanos) representa passo significativo na construção de uma cidadania universal. Contudo, ainda é necessário avançar no sentido de conferir ao indivíduo legitimidade ativa para litigar nos âmbitos ainda reservados aos Estados-parte das Convenções em matéria de direitos transindividuais (como no exemplo do direito de petição conferido pelo Tratado de Amsterdam, de 1996, no âmbito da União Européia). Para ele, “o que falta agora é consagrar, no plano do direito internacional, essa legitimidade substitutiva das pessoas privadas, para a defesa de bens que não pertencem a país nenhum em particular.”

Além disso, constata-se que o que ainda há de precário nos direitos humanos assegurados pelas diversos tratados e convenções da ONU, da OEA e dos demais organismos regionais é a ausência de força impositiva e coativa destes instrumentos, o que prejudica sua efetividade e eficácia, tornando-os, por vezes, inócuos.²⁰ Contudo, na União

20 “A cidadania do cidadão do mundo está apenas em esboço, pensada, prometida, imaginada. As organizações governamentais multilaterais, tais como ONU e a UNESCO e outras, inclusive não governamentais, pouco podem realizar, de modo a concretizar a vigência dos princípios de liberdade e

Européia, tem se caminhado no sentido da constituição de um cenário diferente. Como assinala Rifkin (2005):

[...] os direitos humanos universais deveriam prevalecer sobre as leis dos Estados-nação. Todavia, pelo atual sistema da ONU, os Estados-nação retêm o poder – por meio de seu voto no Conselho de Segurança e na Assembléia Geral da ONU – de frustrar a implementação de leis de direitos humanos. [...]

Embora a ONU não possua autoridade extraterritorial para impor direitos humanos universais, a União Européia a possui – o que a torna a primeira instituição política não territorial da história com o poder de impor a observância de estatutos de direitos humanos aos países membros e aos 455 milhões de pessoas que vivem sob sua jurisdição.

[...]

Ao dissociar os direitos humanos da territorialidade, a União Européia aventurou-se numa nova fronteira política, com conseqüências abrangentes para o futuro da raça humana. Embora o mundo tenha observado atentamente enquanto a UE criava uma zona comercial e um mercado sem fronteiras com uma moeda comum para unir mais estritamente seus membros, de muito maior importância a longo prazo é o sucesso da UE em estabelecer uma gama completa de direitos humanos universais e submeter seus Estados membros e seus cidadãos a sua estrita observância, alicerçada pelo poder da coação legal. Não existe precedente para essa dissociação. Como observa o cientista político Calos Closa Monteiro: “o elemento definidor e primordial da cidadania é o usufruto de direitos políticos”. Mas a cidadania, até então, sempre esteve associada exclusivamente ao Estado-nação. O que ocorre, então, com a idéia mesma de Estado quando os direitos políticos de seus membros são concedidos e garantidos por um órgão extraterritorial? O filósofo Roger Scruton vai ao cerne da questão [quando] ele escreve: “A lei internacional não reconhece a distinção entre cidadania e nacionalidade, e vê a primeira como totalmente determinada pela segunda”.

Ao conceder cidadania européia a 455 milhões de cidadão de seus 25 países membros, a UE criou uma nova forma não territorial, mas legalmente coativa de representação política. [...] O sociólogo Yasmim Soysal resume assim a idéia: “O que temos é uma tendência rumo a um novo modelo de participação ancorado em noções desterritorializadas de direitos pessoais”.

[...] O cidadão da UE é o primeiro do mundo a ter plenamente garantidos os direitos humanos universais pelo julgo da lei. [...]

O sociólogo Gerard Delanty afirma que o novo tipo de cidadania desterritorializada pode ser a única forma de reorganizar um todo mais coerente a multidão de interesses e propósitos concorrentes que ora divide os povos. Ele escreve: “como uma identidade coletiva européia não pode basear-se numa língua, religião ou nacionalidade sem que resultem grandes conflitos e divisões, a cidadania [européia] pode ser uma opção”. A parte mais difícil é convencer os europeus a ter sentimentos tão intensos pelos direitos humanos como os que tiveram pelos direitos civis, políticos e sociais. (RIFKIN, 2005, p. 254-256).

Após o advento do direito ao voto no Parlamento Europeu, bem como dos direitos de cidadania européia, assegurados pelos Tratados de Maastricht e de Amsterdam, a questão a ser resolvida não é mais no tocante à democracia representativa no âmbito da UE

igualdade em escala mundial. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, promulgada pela ONU em 1948, permanece como uma declaração de intenções, de ideais, a despeito da sua importância social, política, econômica e cultural.” (IANNI, 2005, p. 111).

ou mesmo de um rol mínimo de direitos humanos/fundamentais universais para todos os seres humanos da Europa. Essas questões, para todos os efeitos, avançaram sobremaneira na última década do século XX.

Não só a questão da eficácia e efetividade dos direitos humanos, como também a questão da participação dos indivíduos nos diversos organismos do Sistema ONU tem sido objeto de olhares restritivos. A questão da participação, como característica essencial da nova cidadania no âmbito do Estado-nação, também deve se estender às dimensões regional e global da cidadania, seja nos Sistemas da ONU, seja nos diferentes blocos regionais. ONG's “demandam reformas de democratização da ONU, no sentido de maior transparência, *accountability*, menos burocracia e maior controle da sociedade civil global emergente e fortalecimento do sistema multilateral” (TEIXEIRA, 1999, p. 148).

Para uma cidadania regional, a exemplo da européia, assim como também para o vislumbre de uma emergente cidadania global, necessário se faz incorporar os matizes da participação dos diversos atores sociais, bem como da formatação de espaços públicos transnacionais de participação popular. É nesse sentido que Habermas, dentre outros, coloca como grande desafio a ser superado na questão da democracia e da cidadania na União Européia, o tema do “*déficit* democrático”, que pode ser resumido no fato de “os cidadãos não disporem de meios efetivos de debater as decisões européias e influenciar os processos de tomada de decisão” (HABERMAS, Jurgen *apud* VIEIRA, Liszt, 2002, p. 7) o que abordar-se-á no último tópico deste capítulo.

Capítulo 5 – Qual sociedade civil é a morada para a cidadania global e para os atores sociais globais?

A concepção de sociedade civil que bem acomodaria a noção de novos atores sociais aqui adotada, bem como a noção de cidadania enquanto processo tanto representativo quanto participativo (de consolidação de sujeitos, de direitos e de canais de participação), seria, em tese, a que parte da divisão tríplice de origem gramsciniana entre estado, mercado e sociedade civil, para atingir o avançado raciocínio de Habermas em suas teorias da razão e da ação comunicativa e obras correlatas, concepção esta aperfeiçoada na obra “Direito e democracia: entre faticidade e validade”, a partir das proposições de Joshua Cohen e Andrew Arato, em seu respectivo resgate dos estudos de Hegel, Marx, Tocqueville, Durkheim, Gramsci, Arendt e do próprio Habermas. Segundo Costa (2004), Cohen & Arato “partem da distinção proposta por Habermas entre *sistema* e *mundo da vida* para recriar o modelo tripartite de Gramsci.” (COSTA, 1994, p. 41).

A teoria da ação comunicativa, fundada na linguagem, e sua respectiva “concepção discursiva da democracia” (modelo teórico-discursivo), para a qual o processo de legitimação das decisões políticas, pela sociedade, devem ser construídos comunicativamente, por meio do convencimento argumentativo na arena pública e através da linguagem coloquial acessível ao homem comum – sem aquilo que Habermas (1997, p. 90) denomina de “privilégio político de saberes especializados” dos experts – dá relevo a uma questão crucial na obra de Habermas (1997), questão essa que norteia a evolução de seu pensamento ao longo dos tempos, desde sua clássica obra *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (1962), passando pelas importantes *Teoria da Ação Comunicativa* e *Consciência moral e agir comunicativo*, chegando à polêmica obra intitulada *Direito e democracia: entre faticidade e validade*, com o elucidativo posfácio da 2ª edição (1994), até chegar nas mais recentes *A Inclusão do outro* e a *A Constelação do pós-nacional*. Tal questão, no dizer de Costa (1995, p. 58), refere-se a uma indagação clássica da sociologia, qual seja, “como é possível a manutenção da ordem em um contexto secularizado, caracterizado pela ausência de ‘transcendência e tradição’”. Não é outra senão essa a questão que norteia as tensões e contrapontos explicitados no tópico I.3, tais como identidade *vs.* nacionalidade, multiculturalismo *vs.* universalismo e assim por diante.

Tal questão conduz os estudos de Habermas e permite a coerência com a qual ele vai costurando, correlacionando e interpenetrando as variáveis (sociedade civil, espaço

público, democracia, cidadania, participação etc), transbordando o campo das ciências sociais estritas (sociologia, ciência política, economia, antropologia) e ingressando no campo da lingüística e da teoria da argumentação. Vieira (2005), Scherer-Warren (1999) e Costa (1999) trazem a síntese de tal pensamento, somente abordando o conceito de novos movimentos sociais após digressão acerca da definição da concepção de sociedade civil habermasiana.

Segundo Vieira (2005), Habermas visualiza a sociedade enquanto esfera simultaneamente pública e política. Para, ele a distinção entre Estado e sociedade civil não se encerra no antagonismo puro e simples entre público vs. privado. Habermas adota uma classificação um tanto quanto mais complexa que abrange as concepções de “sistema” e “mundo da vida”. No sistema, à esfera pública e à esfera privada corresponderiam, respectivamente, o Estado (política) e o mercado (economia). No âmbito do mundo da vida, a esfera pública corresponderia aos espaços de participação popular e emissão da opinião pública e a esfera privada corresponderia à família. “Tanto o sistema quanto o mundo da vida são atravessados pelas dimensões do público e do privado.”

Essas quatro dimensões se relacionam por uma série de trocas tornadas possíveis pelos meios de controle, dinheiro e poder. Podemos assim distinguir entre as instituições da esfera privada coordenadas comunicativamente (família ou relações de amizade) e aquelas que são coordenadas pelos mecanismos sistêmicos (economia). O mesmo ocorre em reação às duas esferas públicas analiticamente distintas. Em decorrência, podem-se imaginar processos de desprivatização que não envolvem estatização, bem como mostram que a intervenção do Estado na economia não acarreta necessariamente a absorção ou supressão de uma sociedade civil autônoma. (VIEIRA, 2005, p. 56-57).

É no âmbito do “mundo da vida” que predominaria a razão comunicativa, em detrimento da razão instrumental, predominante no âmbito do “sistema”. “A razão comunicativa, fundada na linguagem, se expressaria na busca do consenso entre os indivíduos, por intermédio do diálogo. Já a razão instrumental predominaria no ‘sistema’, isto é, nas esferas da economia e da política (Estado), que, no processo de modernização capitalista, acabou dominando e colonizando o mundo da vida.” (VIEIRA, 2005, p. 54) Ou seja, “[...] o mundo da vida se reproduz através da ação comunicativa [...]” (HABERMAS, 1997, p. 95).

A racionalidade ou razão instrumental pode ser caracterizada como aquela que produz efeito “coisificador” sobre as relações existentes no âmbito dos subsistemas (estado e economia), mas também produz seus efeitos nas esferas do mundo da vida pelos sistemas

do Estado e do Mercado. Ianni (2005), citando Horkheimer (1976), um dos grandes expoentes da Teoria Crítica da Escola de Frankfurt, assinala que:

A racionalização das relações, processos e estruturas está cada vez mais organizada segundo a lógica da razão instrumental, que tem confinado ou expulsado a razão crítica. Este é o contexto em que a racionalização do mundo subordina e anula o indivíduo. [...]

[...]

Ocorre que a sociedade global está cada vez mais articulada pelo utilitarismo, pragmatismo, behaviorismo, positivismo. As malhas científicas e tecnológicas, materiais e espirituais, que tecem as instituições, [...], organizam-se segundo os requisitos da razão instrumental. Sob vários aspectos, a mundialização em curso no século XX é principalmente um produto da concretização de objetivos e meios organizados segundo a lógica da razão instrumental.[...] Um processo altamente dinamizado pela informática, a parafernália eletrônica operando além das fronteiras, regimes políticos, cidadanias, soberanias. Uma parafernália em geral inspirada na epistemologia que funda a razão instrumental. A razão instrumental, ou subjetiva, “relaciona-se essencialmente como meios e fins, com a adequação de procedimentos a propósitos mais ou menos tidos como certos e que se presumem auto-explicativos. Concede pouca importância à indagação de se os propósitos como tais são racionais. Se esta razão se relaciona de qualquer modo com os fins, ela tem como certo que estes são também racionais no sentido subjetivo, isto é, de que servem ao interesse do sujeito quanto à autopreservação – seja a do indivíduo isolado ou da comunidade de cuja subsistência depende a preservação do indivíduo.”

[...]

O desencantamento do mundo, concretizado na generalizada racionalização das ações e relações, processos e estruturas, coisas, gentes e idéias, atinge o indivíduo na sua essência, em diferentes gradações, conforme a época e o lugar, as condições sócio-culturais deste ou daquele povo, classe, grupo, etnia, minoria, a razão instrumental invade lugares e recantos, modos de ser e imaginar. Aos poucos, ou de repente, muito do que são os modos de vida e trabalho parece impregnar-se da racionalidade enraizada na produção de mercadorias materiais e culturais, que atendem às necessidades reais e imaginárias, manipuladas pela publicidade, a indústria cultural, o jogo das imagens coloridas, pasteurizadas e fugazes, o *video-clip* mundial.(HORKHEIMER, 1976. p. 11-12 *apud* IANNI, 2005, p. 118-120)

Para explicar as inter-relações e imbricações entre os subsistemas e as dimensões do mundo da vida, Habermas desenvolve os modelos de “sitiamento”, de “eclusas”, de “colonização” do mundo da vida pelos subsistemas (estado e economia) e de “juridização” da política. Segundo tais modelos analíticos, fundados na dissociação entre as estruturas sistêmicas e as estruturas comunicativas, o direito assume papel de centralidade:

Segundo Arato, os direitos possuem uma dupla natureza ou um caráter ambíguo nas sociedades contemporâneas. Enquanto meio de controle, o direito funciona como veículo para a penetração do mundo da vida pelo poder e pelo dinheiro. Enquanto instituição, o direito contribui para a modernização da sociedade civil, assegurando sua proteção contra a penetração das agências sistêmicas, tornando-se, assim, um componente social do próprio mundo da vida. Neste último sentido, o direito desempenha mais um papel regulativo do que constitutivo, servindo para expandir as esferas de ação reguladas comunicativamente. Esta

dimensão potencializadora entra em conflito com a dimensão autoritária da intervenção burocrática implementada pela legislação. (VIEIRA, 2005, p. 55).

O conceito de sociedade civil não se confunde, automaticamente, com a concepção de *mundo da vida*, posto que esta última também engloba uma dimensão privada (a família). De igual forma, o conceito de espaço público também não se confunde, automaticamente, com a concepção de *sistema*, uma vez que este último também engloba uma dimensão privada (a economia/mercado). Enfim, segundo Habermas (1997) e em termos precisos, o conceito de sociedade civil adotado a partir de tais teorias e modelos analíticos refere-se

[...] aquelas associações não-estatais e não-econômicas de base voluntária que ancoram as estruturas comunicativas da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se associações, organizações e movimentos que emergem de maneira mais ou menos espontânea e que absorvem e condensam a ressonância que as situações-problema da sociedade encontram nos campos vitais, transportando-a de forma amplificada à esfera pública. (HABERMAS, 1997, p. 92).

Distinguem-se ainda, portanto, as mobilizações da sociedade civil das mobilizações civis em torno dos subsistemas estado e economia:

A sociedade civil não engloba toda a vida social fora do Estado e da economia. É necessário distinguir a sociedade civil tanto de uma sociedade política de partidos, organizações políticas, parlamentos, quanto de uma sociedade econômica composta de organizações de produção e distribuição, em geral empresas, cooperativa, firmas etc. [...]

[...] os atores da sociedade política e econômica estão diretamente envolvidos com o poder do Estado e com a produção econômica visando o lucro, que eles buscam controlar e gerir. Não podem permitir-se subordinar seus critérios estratégico-instrumentais aos padrões de integração normativa e comunicação aberta característicos da sociedade civil. O papel político da sociedade civil não está diretamente relacionado à conquista e controle do poder, mas à **geração de influência na esfera pública**. (VIEIRA, 2005, p. 45, grifo nosso)

Cumpre salientar também a distinção procedida entre a sociedade civil e suas diversas espécies de OSCs com os chamados grupos de interesse. Segundo Costa (1994):

[...] A essas associações [da sociedade civil] caberia o papel de formadoras da opinião pública, sustentando o processo de constituição da vontade coletiva que se dá fora do Estado e distante da lógica dos interesses econômicos particularistas. É própria delas a tarefa de “generalização de interesses”, ao contrário de outros grupos organizados vinculados à organização e representação eficiente de interesses privados específicos (sindicatos, organizações empresariais etc.), cuja ação se daria em torno da implementação de um “particularismo generalizado”.

[...]

Aos movimentos sociais e às demais organizações que representam, na órbita da esfera pública, os fluxos comunicativos provindos do mundo da vida aparecem associados os papéis de articuladores culturais, de núcleos de tematização de

interesses gerais e de fortalecimento da esfera pública como instância de crítica e controle do poder. Os “Grupos de Interesse”, em contrapartida, tratariam de processos que se dão, em certa medida, na direção exatamente oposta, isto é, atuam buscando “feudalizar” os espaços públicos, servindo-se destes para a implementação de seus próprios interesses particularistas. (COSTA, 1994, p. 44-47).

O mesmo autor salienta, contudo, que tal distinção, no contexto brasileiro, é empiricamente pouco plausível:

É como se a separação das esferas da economia, da sociedade civil e da sociedade política não houvesse sido plenamente completada. Em muitas situações, os interesses dos diferentes segmentos sociais não são trazidos a uma esfera (pública) autônoma, onde eles são discutidos e confrontados; eles percorrem os canais do próprio Estado, que, nesses casos, por meio de processos não universalistas, portanto, variáveis e arbitrários, pondera e decide. (COSTA, 1994, p. 50).

Nesses termos, segundo os preceitos da teoria da ação comunicativa (concepção discursiva da democracia; modelo teórico-discursivo), verifica-se que tanto o conceito de sociedade civil quanto o de espaço público ganham conotações um tanto quanto mais sutis. As digressões habermasianas sobre o espaço público serão retomadas, oportunamente, no segundo capítulo desta dissertação.

Em que pese adotar-se tal marco teórico, saliente-se que autores como Alvrítizer (2002), no entanto, colocam ponderações quanto à esta concepção, na medida em que entendem que a mesma está ainda galgada em categorias construídas a partir do paradigma moderno do Estado nacional, dificilmente adaptáveis a este recente contexto global. Para o autor, as principais teorias sociais atuais que se relacionam com a concepção contemporânea de cidadania, desenvolvidas por Giddens, Habermas e Boaventura Santos (respectivamente, o conceito de distanciamento espaço-temporal, a diferenciação entre sistema e mundo da vida e a tensão entre regulação e emancipação) “tem enfrentado problemas heurísticos para estender suas categorias pensadas no marco de tradições culturais nacionais para uma dimensão transnacional.” (ALVRITIZER, 2002, p. 31).

O problema que irá se colocar para a teoria habermasiana com o avanço do processo de globalização será o seguinte: qual será a categoria que irá no plano internacional se contrapor a um acentuamento do processo de abstração aliado pelo surgimento de um mercado internacional ou da expansão do Estado através da constituição de uma unidade política supraterritorial? A sobrevivência de uma tensão entre abstrato e concreto ou entre subsistemas e mundo da vida será possível somente se for possível encontrar no plano internacional de um mundo globalizado uma categoria concreta que permita a reconstrução da categoria de cidadania em nível internacional.

[...]

[...] a questão que se coloca para a democratização do processo corrente de globalização seria a localização de potenciais de produção cultural em nível pós-

nacional capazes de ancorar uma extensão da democracia e da cidadania para além do Estado nacional. (ALVRITIZER, 2002, p. 39-47).

A proposta de mencionado autor situa-se no limiar da articulação entre as dimensões do concreto e do abstrato, presente nas teorias clássicas de Marx e Weber, e as mesmas interações presentes nas teorias da modernidade tardia de Giddens, Habermas e Boaventura. Para ele, “o problema, portanto (...), é como conceber a relação entre o abstrato e o concreto para pensar uma categoria de cidadania mundial.” Isso dar-se-ia, segundo o autor, no campo de uma cidadania legal desterritorializada (cidadania legal transnacional), “capaz de dar direitos civis perante os tribunais às pessoas que estão provisoriamente ou permanentemente sem cidadania”; e no campo de uma cidadania global social mínima (cidadania social transnacional), “capaz de assegurar no plano internacional direitos sociais e especialmente condições mínimas de trabalho para que [pessoas, e não só] mercadorias, possam circular internacionalmente.” Aí ver-se-ia constituída uma ordem onde houvessem normativos (abstratos) a contemplar os não-nacionais assim como direitos sociais usufruíveis pelos mesmos. (ALVRITIZER, 2002, p. 52-53).

É o movimento que se observa, conforme fora descrito no tópico anterior, a respeito do estabelecimento de direitos humanos regionalmente estabelecidos, como no exemplo da União Europeia; ou ainda, em uma tentativa de tornar mais efetivos e eficazes (através da coação e da coerção) os mecanismos já existentes dos Sistemas Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos.

Retornando o enfoque novamente à sociedade civil, agora não tanto no que tange à sua concepção ontológica e sim no que se refere ao seu papel contemporâneo, RIFKIN, analisando o caminhar pelo “restabelecimento do papel central da sociedade civil no esquema da vida pública”, assinala uma nova denominação que contempla todos os matizes de movimentos e organizações da sociedade civil (associações dos mais diversos temas, movimentos sociais, ONGs, sindicatos etc.)

A sociedade civil é o reino empoleirado entre o mercado e o governo. [...] é o ponto de encontro para reproduzir a cultura em todas as suas variadas formas. Ela é o local onde as pessoas se entrosam para criar capital social [...]

[...]

Após um longo período de colonização nas mãos do mercado e do Estado-nação, a sociedade civil – juntamente com as forças culturais mais profundas que a embasam – vem procurando restabelecer seu papel central no esquema da vida pública. E, como todos os movimentos de libertação, os primeiros pré-requisitos para reafirmar sua proeminência é despojar-se de grande parte das expressões

que vieram a defini-la. Os ativistas se queixam de que a sociedade civil não é o “terceiro setor”, como afirmam muitos acadêmicos, e sim o primeiro. Similarmente, categorizar grupos da sociedade civil como “organizações sem fins lucrativos” ou “organizações não-governamentais” faz com que pareçam menos significativas que as instituições comerciais ou governamentais, ou meras sombras delas. Uma nova geração de ativistas prefere ver suas instituições como **organizações da sociedade civil (OSCs)**. Também definem sua atividade com um serviço, e não como um voluntariado, para exprimir sua importância no desenvolvimento e na reprodução da cultura. (RIFIKIN, 2005, p. 214-216, grifo nosso).

Em um contexto de análise diverso, mas em abordagem similar, discorrendo sobre a estrutura política da terceira via, Giddens (2007) assinala o que ele considera os papéis do Estado, do Mercado e da Sociedade Civil nos tempos contemporâneos:

A reforma do governo e do **Estado** é uma alta prioridade. Os social-democratas modernizadores devem evitar a tradicional estratégia esquerdista de confiar mais e mais tarefas às mãos do Estado. Não se pode enfatizar em excesso, contudo, que isso não equivale a degradar as instituições públicas. Um Estado sobrecarregado e burocrático não é apenas pouco propenso a prestar bons serviços públicos; é também disfuncional para a prosperidade econômica. Um tema fundamental da política de terceira via é redescobrir um papel ativista para o governo, restaurando e renovando as instituições públicas. Na prática, reformar o Estado está longe de ser fácil, mas a meta deve ser tornar o governo e as agências estatais transparentes, voltados ao consumidor e ágeis.

[...]

O Estado não deve dominar nem o mercado, nem a sociedade civil, embora precise regular e intervir em ambos. O governo e o Estado devem ser fortes o bastante para proporcionar um direcionamento efetivo para a promoção do desenvolvimento e da justiça sociais. Onde o Estado é superdesenvolvido, o governo efetivo torna-se difícil, e o poder estatal pode começar a se sobrepor aos desejos e liberdades dos cidadãos.

Pode-se observar algo similar quanto aos **mercados**. Uma economia de mercado efetiva é a melhor maneira de promover a prosperidade e a eficiência econômica, trazendo ainda outros benefícios. Os mercados permitem a escolha por parte do consumidor e o livre não violento intercâmbio de bens a curta distância. Desde que os monopólios sejam efetivamente controlados, os mercados permitem uma livre concorrência em que todos, em princípio, podem participar.

Entretanto, o papel dos mercados deve ser confinado. Quando se permite que eles se imiscuem demasiadamente em outras esferas da vida social, resulta uma variedade de conseqüências inaceitáveis. Mercados geram inseguranças e desigualdades que requerem a intervenção ou regulação do governo para serem controladas ou minimizadas. O comercialismo pode invadir áreas que deviam se da alçada do governo ou da sociedade civil.

[...]

A compreensão do papel central da **sociedade civil** é um aspecto crucial do novo pensamento de esquerda. Sem uma sociedade civil desenvolvida, não pode haver nem um governo em bom funcionamento nem um sistema de mercado efetivo. Porém assim como no caso do Estado e dos mercados, pode haver sociedade civil “demais”, como também “de menos”. Por mais importantes que sejam os grupos cívicos os grupos de interesse especial, as organizações voluntárias e outros, eles não constituem um substituto do governo democrático. Grupos de interesse e organizações não-governamentais podem desempenhar um papel significativo ao levar questões à agenda política e assegurar sua discussão pública. Uma

sociedade, no entanto, não pode ser regida por uma reunião de tais grupos, não apenas por eles não serem eleitos, mas porque os governos e a lei precisam julgar as reivindicações rivais que eles fazem. (GIDDENS, 2007, p. 23-25, grifo nosso).

A respeito dessa divisão tríplice, cabe, no entanto, apresentar um contraponto, presente nas digressões de Wallerstein (2006), posto que o mesmo propõe a análise das categorias próprias das ciências sociais não focada na relação simbiótica e, ao mesmo tempo, antitética entre Estado-Mercado-Sociedade Civil; entre ciência política, economia e sociologia; entre as ciências sociais e história. Tal autor propõe, como superação desse modelo paradigmático que tem no conceito e na formação do Estado-nacional moderno o seu cerne, um “molde” de análise dos *sistemas-mundo* (e de seus diferentes “sistemas-históricos” e respectivas modalidades – mini-sistemas, impérios-mundo e economias-mundo), obtendo assim uma unidade de análise científica (objeto) e uma convergência de métodos que vai muito além da simples interdisciplinaridade. É, contudo, como o próprio autor salienta, uma proposta, ainda em construção:

A análise dos sistemas-mundo pretende ser uma crítica da ciência social do século XIX. É, porém, uma crítica incompleta, inacabada. Ela ainda não foi capaz de descobrir um meio de sobrepujar o mais resistente (e ilusório) legado da ciência social do século XIX – a divisão da análise social em três arenas, três lógicas, três “níveis”: o econômico, o político e o sócio-cultural. Essa trindade está postada no meio do caminho, em granito, bloqueando nosso avanço intelectual. Muitos a julgam insatisfatória, mas a meu ver ninguém já encontrou a maneira de prescindir da linguagem e de suas implicações, algumas das quais estão corretas, mas cuja maioria provavelmente não está. (WALLERSTEIN, 2006, p. 12).

Na obra em questão, Wallerstein (2006) não engendra uma análise dos diversos *sistemas-mundo* e seus respectivos *sistemas históricos*, mas aborda a temática sim enquanto proposição epistemológica. Essa abordagem epistemológica das ciências sociais proposta pelo autor é, a propósito, significativamente adequada e largamente empregada no campo das relações internacionais e ao estudo de seus respectivos paradigmas (realista, idealista, dependentista e interdependentista). Há algumas correntes fortes de desenvolvimento das “teorias do sistema-mundo” e seus diversos sistemas internacionais: a primeira, capitaneada por George Modelski e William Thompson; e a segunda, por Fernand Braudel e pelo próprio Immanuel Wallerstein. Ianni (2007) relaciona ainda nessa mesma corrente de pensamento Samir Amim e André Gunder Frank. (TELO, 1996, p. 61; IANNI, 2007, p. 46).

Contudo, conforme ressaltado na introdução, sem prejuízo do aporte do paradigma clássico das ciências sociais, fundado na concepção do Estado nacional

moderno; da análise dos sistemas-mundo, proposta por Wallerstein; das teorias sistêmicas, de Niklas Luhman; das teorias da complexidade, de Edgar Morin, o que melhor engloba as categorias sociológicas em transformação, em virtude da globalização, aqui analisadas, é, de fato, a proposta de Habermas (ressalvadas as observações de Alvirizer quanto à dificuldade de institucionalização e inter relação do abstrato e do concreto) a qual também apresenta suas limitações próprias. Assim sendo, melhor do que ela, tomada isoladamente, é a análise que leve em consideração o conjunto dessas teorias, naquilo em que não se contradizem.

Nesse sentido, não há como se falar, portanto, em cidadania regional e global, em processos participativos de caráter transnacional, se não há uma compreensão de que possa existir uma sociedade civil igualmente global. Teixeira (1999, p. 36) aduz a uma “sociedade civil global” que abrangeria “uma série de organizações civis e redes que desenvolvem relações de crítica, proposição e colaboração com os organismos intergovernamentais.” Refere-se, nesse sentido, a quatro formas de “ação cidadã” na esfera internacional (enquanto reação às políticas globais homogeneizantes): (1) a atuação da sociedade civil nos organismos financeiros internacionais; (2) a atuação nas organizações do sistema das nações unidas; (3) a participação popular nas conferências internacionais; (4) as ações locais de dimensão global. (TEIXEIRA, 1999, p. 143).

Após analisar cada uma das quatro formas descritas acima, o autor foca sua análise em tópico que particularmente interessa ao presente trabalho: a relação entre cooperação internacional e poder local, que abordar-se-á no último capítulo. Em suma, conclui o autor pela existência de um projeto bastante avançado de uma sociedade civil global:

Em síntese, os elementos analisados indicam a existência de uma sociedade civil global em processo de constituição, formada de um conjunto heterogêneo de organizações sociais, movimentos, grupos de cidadãos, ONGs, que se articulam em redes sociais e eletrônicas, criando espaços públicos autônomos ou utilizando-se de esferas públicas institucionais para o debate crítico e propositivo de questões gerais que afetam a sociedade. Em relação às organizações internacionais inter-governamentais, buscam exercer um triplo papel: a) o monitoramento das atividades, programas e políticas cujos impactos tenham agravado a situação de pobreza e miséria de grande parte dos países; para isso, foi criada uma série de instrumentos que começam a ser implementados; b) a colaboração crítica mediante a formulação e implementação de projetos de desenvolvimento, debate público e proposições no sentido da mudança nas políticas e procedimentos; c) a denúncia e pressão sobre os efeitos perversos das políticas adotadas, utilizando-se espaços públicos globais em campanhas, manifestações e outras ações coletivas de caráter simbólico-expressivo.

As conferências internacionais oficiais, apesar de seu caráter espetacular e da promoção de chefes de governo, têm se constituído em esferas públicas para a intervenção das organizações da sociedade civil, propiciando uma maior visibilidade a suas proposições e gerando compromissos dos governantes que se traduzem em plataformas de lutas para as organizações nacionais e locais. Outros eventos globais, patrocinados pelas próprias organizações, servem de suporte para a formação de opinião, sua articulação e integração, pelo intercâmbio de experiências e informações. As organizações locais descobrem que é preciso agir globalmente, desde que muitos problemas enfrentados localmente decorram de políticas globais e que as ações coletivas das organizações internacionais não se sustentam sem recorrerem ao local. Desse modo, num processo muito incipiente e frágil, integram-se em redes temáticas, buscam recursos para projetos de desenvolvimento alternativo e participam de ações conjuntas. De igual forma, os poderes locais passam a ser reconhecidos pelas organizações inter-governamentais, pois, no final, são os executores de grande parte dos programas que necessitam legitimar-se perante a sociedade. Procuram tirar proveito disso, inserindo-se também na lógica da globalização numa estratégia de competição para atrair recursos das multi-nacionais e organismos internacionais e oferecer-lhes condições urbanas favoráveis, em prejuízo do atendimento das populações mais pobres. Para amenizar os efeitos das políticas de ajuste, desenvolvem-se programas de cooperação internacional em que os municípios dos países desenvolvidos passam a ter um papel importante na sua gestão, em parceria com ONGs locais, mas seguindo diretrizes dos governos centrais cuja estratégia é utilizar esses programas como suporte de seus interesses políticos e econômicos internacionais. Dessa forma, a participação cidadã na sociedade civil global enfrenta sérios desafios e riscos: exercer um controle social mais eficaz sobre as políticas globais utilizando-se dos espaços e recursos disponíveis, manter a autonomia de suas organizações construindo alternativas viáveis para um desenvolvimento mais equitativo, ou deixar-se envolver na teia de projetos econômicos-sociais que beneficiam reduzido número de pessoas. (TEIXEIRA, 1999, p. 166-167).

Capítulo 6 – Qual democracia para abrigar todos esses novos institutos?

Ao final do capítulo, provavelmente o leitor há dado pela falta de considerações mais particulares sobre o instituto da democracia. Ao falar em uma “sociedade civil global” (e, de igual forma, em uma cidadania regional e global e nos respectivos processos participativos de caráter transnacional) não há como compreendê-la senão no cerne de um projeto em construção de uma democracia igualmente transnacional.

Partindo dos primórdios da modernidade, em que pese considerar não se tratar de seu significado original e, tampouco, o único, Hobsbawn (2007) descreve, de maneira sucinta, o conceito de democracia liberal, presente em Hobbes:

[...] o termo democracia tem como significado esse modelo-padrão de Estado; e isso significa um Estado constitucional, que oferece a garantia do império da lei e de vários direitos e liberdades civis e políticas e é governado por autoridades, que devem necessariamente incluir assembleias representativas, eleitas por sufrágio universal e por maiorias numéricas entre todos os cidadãos, em eleições realizadas a intervalos regulares entre candidatos e/ou organizações que competem entre si. [...] (HOBSBAWN, 2007, p. 98).

E é justamente esta concepção estrita de democracia representativa liberal que está em crise, solapada também pela mesma crise (os mesmos motivos e causas, com efeitos diversos) que aflige o Estado nacional, em face da globalização. Hobsbawn (2007) analisa três características primordiais dessa crise, qual seja, (a) a exigência de uma unidade política no interior da qual a democracia seja exercida, o que dificulta o projeto de democracia global ou mesmo regional, seja na ONU ou mesmo na União Européia (e aqui o autor cita tanto a questão do “déficit democrático” quanto a questão do baixo comparecimento às urnas para eleição do Parlamento Europeu); (b) o mito de que os governos democráticos são necessariamente melhores do que os não-democráticos; (c) o ceticismo a respeito da democracia representativa de massas como maneira de governar, o que, ao seu ver, antes não importava pois as demais alternativas que se lhe opunham durante o século XX foram muito ruins (tanto as de direita quanto as de esquerda).

Analisando, sob estas três premissas, a questão da legitimidade da representatividade, o autor coloca que:

Na era do homem comum, todos os governos são do povo e para o povo, embora seja evidente que, do ponto de vista operacional, eles não podem ser governos feitos *pelo* povo. Esse era um terreno comum a democratas liberais, comunistas, fascistas e nacionalistas de todos os tipos, ainda que suas idéias diferissem quanto à maneira de formular, expressar e influenciar a “vontade do povo” [...]

A participação nas eleições parece estar caindo na maior parte dos países de democracia liberal. Se a eleição popular é o critério principal da democracia

representativa, até que ponto se pode falar da legitimidade democrática de uma autoridade eleita pela terça parte do eleitorado potencial, como é o caso do Congresso dos Estados Unidos ou, como no caso de governos locais na Grã-Bretanha ou do Parlamento Europeu, por algo como 10% ou 20% do eleitorado? [...]

[...] houve um declínio na vontade dos cidadãos de participar da política, assim como na efetividade da maneira clássica – a única legítima, segundo a teoria convencional – de exercer a cidadania, ou seja, a eleição, por sufrágio universal, dos que representam “o povo” [...] (HOBSBAWN, 2007, p. 102-103).

Não obstante esse declínio pelo interesse pela política das populações em geral, o autor ressalta o natural controle da opinião pública, através da imprensa e do sufrágio, exercidos sobre o poder de decisão de políticos e gestores públicos, impondo determinadas amarras naturais, e as formas como se procedem, operacionalmente, os contornos a estes controles naturais:

[...] Mais do que no passado, ele [o governo] vive sob uma incessante pressão da opinião pública e é sensível a ela – e por isso a monitora continuamente. Isso restringe suas escolhas. Não obstante, os governos não podem parar de governar. Na verdade, seus peritos em relações públicas insistem em que eles têm de *aparecer* constantemente aos olhos do público como entidades que estão governando, o que, como bem reflete a história britânica recente, significa uma multiplicação de gestos, anúncios e, por vezes, projetos de lei desnecessários. [...] (HOBSBAWN, 2007, p. 109-110).

Nesse viés de raciocínio, prossegue o autor:

Como se pode organizar racionalmente as finanças do Estado, se os governos estão convencidos de que qualquer proposta de aumento da carga tributária em qualquer parte significa um suicídio eleitoral? Ou se as campanhas eleitorais se tornam, por isso mesmo, concursos de perjúrios fiscais e se os orçamentos governamentais são exercícios de encobrimento? Em síntese, a “vontade do povo”, ainda que expressa, não pode determinar as tarefas efetivas e específicas do governo. [...]

No entanto, o governo é para o povo. Seus efeitos devem ser julgados em função do que ele faz para o povo. Ainda que desinformada, ignorante ou mesmo estúpida, a “vontade do povo” é indispensável, por mais que sejam inadequados os métodos para revelá-la. [...] Os sistemas soviéticos fracassaram porque não havia trânsito de mão dupla entre os que tomavam as decisões “no interesse do povo” e os que as recebiam como imposição. A globalização de estilo *laissez-faire* dos últimos vinte anos cometeu o mesmo erro. Ela foi obra de governos que sistematicamente removeram todos os obstáculos que se lhe antepunham, seguindo os conselhos dos economistas mais influentes, autorizados e tecnicamente competentes. [...]

[...] é inegável que na democracia liberal dar atenção à vontade do povo torna mais difícil o ato de governar. [...]

Nessas circunstâncias, para os governos democráticos, a solução mais conveniente, e em muitos casos a única, é manter a tomada das decisões o mais afastada possível do alcance da publicidade e da própria política, ou pelo menos contornar o processo de governança representativa, o que significa, em última análise, o eleitorado e as atividades das assembleias e outras agências eleitas por ele. [...] (HOBSBAWN, 2007, p. 110-112).

Para Costa (1994, p. 40), ante a crise que assolou tanto os modelos de Estado de bem-estar quanto o de Estado liberal burguês, o ambiente que alimenta os debates das teorias do Estado seria o de tentativas de construção das chamadas “terceiras vias”, ao passo que o ambiente das teorias da democracia seria o do “esforço de elaboração de um modelo de democracia que contemple a questão da autonomia, ‘vinculando-a a formas de organização liberal-representativas e participativo-democráticas””.

Já para Bobbio, o problema não é na democracia representativa em si, tanto que não se cogitaria substituí-la pela democracia direta. Segundo Mondaini (2008), ao analisar a proposta de liberal-socialismo do jurista italiano, no sentido da construção de seu modelo de “via democrática para um socialismo possível”, Bobbio entenderia que:

[...] o processo de democratização vivido hoje não se fundamenta na passagem da democracia representativa para a democracia direta, mas, diferentemente, na ida da democracia política à democracia social, na extensão do poder ascendente (de baixo para cima) do campo da sociedade política para o da sociedade civil. O desenvolvimento atual da democracia não é a afirmação de um novo tipo de democracia, mas a ocupação pela democracia representativa de novos espaços - da democratização do Estado à democratização da sociedade.

O defeito da democracia representativa, assim, não reside em “ser representativa”, mas em “não ser suficientemente representativa”. Este fato, expresso concretamente na formação de pequenas oligarquias políticas - os comitês centrais dos partidos - e na intocabilidade pelo processo democrático de dois blocos de poder descendentes (de cima para baixo), que são a grande empresa e a administração pública, poderá ser resolvido nos marcos mesmos da democracia representativa, não havendo a necessidade da recorrência à democracia direta, pois há hoje um novo paradigma de progresso democrático.²¹

Não se pode, contudo, confundir a defesa que aqui se faz da cidadania e da democracia participativas como contraposição à democracia representativa, mas, tão somente, como complemento fundamental, sem a qual os mecanismos de representação tornam-se vazios de conteúdo.

É nesse condão que se insere o debate acerca do “déficit democrático” no âmbito da União Européia. Refere-se, justamente, a ausência de canais de participação da sociedade civil, dos atores sociais diversos (OSCs: ONGs, movimentos sociais etc) que transcendam a questão da representação no Parlamento Europeu e em demais instâncias. Trata-se da participação direta, do assento da Sociedade Civil nas diversas esferas da UE, o que também se estende aos demais organismos internacionais.

21 MONDAINI, Marco. *O socialismo liberal de Norberto Bobbio*. Disponível em: <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv199.htm>. Acesso em: 27jan2008.

Rifkin (2005) adota uma visão otimista no que diz respeito à UE em relação aos demais organismos internacionais, considerando que o exemplo europeu, ao reconhecer a legitimidade das OSCs e conferir assento às mesmas em determinadas instâncias, avançou sobremaneira no sentido do reconhecimento de formas de inserção da sociedade civil na arena política transnacional:

As OSCs pressionaram por maior representação em todos os países e nas instituições globais como as Nações Unidas, o Banco Mundial, o FMI e a Organização Mundial do Comércio, participação permitida, contudo, raras vezes, foi mais que superficial e consultiva em natureza. A UE tornou-se o primeiro governo a reconhecer formalmente as OSCs como parcerias plenamente desenvolvidas nas redes de política pública. A União Européia reconheceu a sociedade civil como o “terceiro componente” de sua governança, vendo-a como desempenhando “uma função intermediária entre o Estado o mercado e os cidadãos” [...] As OSCs levam uma verdadeira “democracia participativa” ao processo de governo, o que as torna agentes críticos no novo experimento político. [...]

[...]

Embora a representação formal das OSCs em redes de política pública ainda seja fraca, o mero fato de a UE reconhecer uma parceria em três setores tem grande significância histórica. Recorde-se que o Estado-nação foi, desde o início, um servo dos interesses comerciais. Sua missão fora proteger os direitos proprietários e criar condições favoráveis à extensão geográfica das forças de mercado. A política de dois setores, - comércio e governo - foi a realidade sempre presente na era moderna. (RIFKIN, 2005, p. 218-219).

A respeito do déficit democrático, Vieira (2002) enumera duas posições primordiais colocadas como alternativas para sua superação:

Duas grandes posições se chocam na proposta de superação do *déficit* democrático a nível europeu. A primeira, busca fortalecer a competência do Parlamento Europeu, para lhe dar a autoridade tradicional dos parlamentos nacionais, como meio de se atingir a democracia no plano supranacional. A segunda posição afirma que isto não é possível, pois não existe um *demos* europeu, uma esfera pública comum, uma língua comum. Seria um poder sem base social e cultural, pois o *demos* nacional é que seria a base legítima para fortalecer a influência dos parlamentos nacionais nas decisões dos órgãos executivos europeus.

Este debate tem implicações importantes para a cidadania. A identidade supranacional é uma segunda identidade. A cidadania européia não substituirá a identidade nacional. É um status adicional, uma segunda camada acrescentada à cidadania nacional [...]

Retomam-se, assim, as mesmas proposições relativas à participação no âmbito do Estado-nação, de uma cidadania local, para o âmbito da cidadania regional e global. Segundo Costa (2001, p. 465-468), “a mera criação de instâncias supralocais ou transnacionais de governo, mesmo que possa melhorar as possibilidades de governabilidade sistêmica, não assegura a democracia.” Valeria, nesse aspecto, o mesmo raciocínio empregado para a análise das limitações da democracia representativa em

âmbito nacional, empregada somente no sentido do sufrágio universal para os representantes da administração e do legislativo, para as instâncias supranacionais, tais como o Parlamento Europeu, qual seja, o de que “o exercício formal da cidadania por meio da eleição de representantes etc. corre o risco de ser transformado em mera celebração ritualizada e esvaziada de qualquer sentido prático: as decisões efetivamente relevantes para nossas vidas seguem uma dinâmica auto referenciada e não sujeita ao controle político.”²²

Held (2007) faz menção a uma estratégia de “estender as formas e processos democráticos através de fronteiras territoriais” como a última dentre cinco alternativas que enumera para uma concepção cosmopolita de democracia que aponte na direção da “regulamentação” da globalização, como forma de minimizar seus efeitos nocivos. Nos interessa, em especial, a quinta e última alternativa, citada acima, que compreenderia:

[...] Na Europa [...] aumentar o Poder do Parlamento Europeu e reduzir o déficit democrático de todas as instituições da UE. Em outras áreas, incluiria a reestruturação do Conselho de Segurança da ONU para dar aos países em desenvolvimento uma voz significativa na tomada de decisões; o aprofundamento dos mecanismos de responsabilidade das principais agências públicas internacionais e transnacionais; o fortalecimento da capacidade de imposição dos regimes de direitos humanos (tanto socioeconômicos como políticos); e a criação, a seu tempo, de uma nova e democrática segunda câmara da ONU. [...] (HELD, 2007, p. 581).

Sobre o “déficit democrático” e as possibilidades de uma democracia européia, Hobsbawn (2007) adota uma visão mais pessimista do que a dos autores mencionadas anteriormente, chamando atenção, sobretudo, aos processos conflituosos de “imposição das instituições democráticas” utilizados como pretexto para campanhas bélicas (Iraque; Paquistão) que guardam consigo uma lógica subjacente que não a da ampliação do alcance global dos direitos humanos universais e da democracia. Sobre o caso específico da União Européia, assinala ainda que:

[...] não pode haver nenhum futuro para o seu parlamento [da União Européia] porque não existe um “povo europeu”, e sim um conjunto de “povos-membros”, dos quais menos da metade se deu ao trabalho de votar nas eleições parlamentares da União Européia em 2004. a “Europa” é, hoje, uma entidade que funciona, mas, ao contrário dos Estados-membros, ela não goza de legitimidade popular nem de autoridade eleitoral. Não surpreende, assim, que os problemas tenham surgido logo que a União Européia foi além das negociações entre os governos e se tornou tema de campanha eleitoral nos Estados-membros. Por

22 Diversas outras questões relacionam-se ao debate do déficit democrático no ambiente de integração global, tais como as questões relacionadas ao direito do trabalho (e fluxos migratórios de cunho trabalhista), questões a exigir a consolidação de um sistema de *accountability* popular no âmbito das experiências regionais.

mais desejável que seja, a democracia não é um instrumento eficaz para resolver os problemas globais ou transnacionais. (HOBSBAWN, 2007, p. 119).

Embora, contudo, existam as dificuldades oriundas do “déficit democrático”, cujos fundamentos filosóficos remetem a ausência de um *demos* europeu, unido por laços de identidade comum e cujas dificuldades operacionais vão desde o assinalado desinteresse pela política refletido na ausência quanto ao comparecimento nas eleições do Parlamento europeu; considerando também a ausência de espaços públicos mais consolidados de participação da sociedade civil no âmbito das instituições internacionais, regionais e multilaterais, são inegáveis os avanços obtidos pela União Européia no sentido da construção de uma democracia e de uma cidadania regionais. É necessário, apesar das dificuldades operacionais encontradas, e mesmo aos obstáculos de cunho filosófico-político, que se avance nesse movimento. Concluindo o debate sobre o déficit democrático:

Essa perspectiva dialógica de cidadania global e esfera pública transnacional é geralmente acusada de utopia, por se basear em esferas mais amplas do que o Estado-nação. Mas as conquistas da cidadania nacional, se encerradas apenas dentro do espaço territorial do Estado soberano, estão ameaçadas pelo crescente enfraquecimento do Estado nacional acarretado pelo processo de globalização em curso, segundo Habermas, o que já significou, certa vez, a idéia de soberania popular está condenada a decair em pura quimera se permanecer encerrada na forma histórica do Estado-nação Soberano. Para ele, devemos tentar salvar a herança republicana mesmo transcendendo os limites do Estado-nação. (VIEIRA, 2002).

Em síntese, conforme constatou-se, são os mesmos fenômenos de reestruturação da idéia de soberania e transformação do papel do Estado-nação, mencionados no início do capítulo como efeitos da globalização, que permitem falar em integração regional entre Estados-nação e em organismos ou instâncias regionais ou multilaterais de deliberação e tomada de decisão política, que requerem, em boa parte das vezes, a transferência de parcelas da soberania dos Estados-membros.

Esse duplo efeito oposto exercido sobre a soberania estatal (de um lado, o enfraquecimento da atuação estatal e a mitigação de direitos e garantias fundamentais, no plano interno dos Estados-nação e, de outro, o estímulo aos regionalismos e multilateralismo), sem prejuízo de outros efeitos, abre o flanco para a possibilidade de nascimento de novas formas e mecanismos de exercício da cidadania em sua dimensão regional e global, conforme explicitado acima.

Os exemplos já concretos de direitos de cidadania assegurados no âmbito da UE bem como nas Cortes Internacionais de direitos humanos, colocando o indivíduo dentre os diversos atores do sistema internacional e, sobretudo, como sujeito de direito internacional,

em que pesem as ponderações acerca do “déficit de democracia”, mostram que não é mais tão incipiente assim a existência de uma emergente cidadania regional e supranacional. A nova cidadania dos regionalismos não é algo tão embrionário, no sentido do exercício de direitos assegurados, porém, precisa avançar no tocante aos mecanismos de participação (inserção em esferas políticas transnacionais) e suas respectivas responsabilidades para além da esfera territorial do Estado-nação.

Assim sendo, verificou-se uma perfeita sintonia entre as concepções de sociedade civil, organizações da sociedade civil, atores sociais, cidadania e participação aqui adotadas. E, como dito, a forma e a maneira de atuação de tais atores é multi-diversa, mais avançada e formalmente assegurada em alguns casos (como na União Européia), ou operando de maneira informal em outros casos, consistindo, numa de suas principais funções, o poder de influência no âmbito da gestão pública, na esfera de tomada de decisões, ora em maior, ora em menor intensidade. Segundo Nascimento (2006):

[...] os sujeitos coletivos influenciam o sistema político, mas não têm poder de decisão, porque não são capazes de criar canais institucionais que façam valer para o sistema político as suas decisões. Nessa análise, o elemento decisionístico da esfera pública é transferido para o sistema político, e a opinião e o acordo, gerados pela capacidade de negociação pública desses sujeitos, limitam-se a influenciar as ações tomadas pelos centros do poder. Esta possibilidade ocorre, de fato, quando os resultados da negociação pública, provenientes desta esfera, passam pelos filtros dos procedimentos institucionais do sistema político. Ou seja, as opiniões e acordos públicos, constituídos pela ação dos diferentes sujeitos coletivos, não incorporam imediatamente a capacidade de influenciar as decisões políticas. Somente quando tais questões tematizadas são assimiladas pelo sistema político é que elas podem influenciar sobre as decisões concretas. [...] Nesta perspectiva, cabe aos indivíduos na esfera pública apenas criticar e influenciar as decisões das instituições e não ser os autores de tais decisões. (NASCIMENTO, 2006, p. 5).

Nesse mesmo sentido são as contribuições de ALVRITIZER, já citadas às páginas 35, 59, 63 e 60. Ou seja: a concepção que mais se amolda ao recém discorrido viés participativo, é a da cidadania não só como “direito a ter direitos”, ou como conjuntos de direitos de naturezas diversas, historicamente agrupados (civis, políticos e sociais), tampouco com o exercício destes direitos, mas da cidadania como exercício da participação democrática na esfera pública (Pedro Demo; Fábio Konder Comparato; Boaventura Souza Santos; Leonardo Alvritizer), através de diferentes canais, formas, instrumentos, ferramentas e meios (espaços públicos emergentes) e a cidadania como “estratégia” (Evelina Dagnino) de luta pela afirmação e consolidação destes novos sujeitos e canais participativos e de afirmação de novos direitos os quais, não necessariamente,

terão de agregar-se aos direitos de cidadania (Danilo Zolo), mas que devem ser conquistados através desta.

Cumprido ressaltar, por fim, que, em não pretendendo ser, a presente dissertação, um estudo exaustivo sobre cidadania, eximiu-se de promover uma análise igualmente exaustiva de todos os grandes autores de referência sobre o tema. Se fosse, não só caberia, como seria indispensável, aprofundar a análise aqui procedida sobre as obras de Marshall, Robert Dahl e Norberto Bobbio, bem como trazer à baila os precedentes aristotélicos, os clássicos de Benjamim Constant e os estudos de teóricos tais como Jack Barbalet, Maurice Cranston, Bryan Turner, Maurice Roche, Richard Falk, Ronald Beiner, Ralf Dahrendorf, Will Kymlicka, Alexander Wendt, Emmanuel Adler, Jeffrey Checkel, Joseph Schumpeter, Philippe C. Schmitter e todos aqueles que dedicaram esforços ao estudo do instituto da cidadania.

Na literatura nacional sobre o tema, para uma reconstrução histórica do caminhar da cidadania até os dias de hoje com maior riqueza de detalhes e informações, seria necessário incursionar pela obra de Jaime e Carla Bassanezi Pinsky (*A história da cidadania*. Editora Contexto, 2006), bem como pela obra de José Murilo de Carvalho (*Cidadania no Brasil*. Civilização Brasileira, 2001). Destaca-se também, nesse sentido, a obra coletiva organizada por Odete Maria de Oliveira e Arno Dal Ri Júnior (*Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais*. Ed. Unijuí, 2005), dentre outros.

A mesma ressalva se faz em relação ao aprofundamento do estudo sobre democracia: de certo, se fosse uma dissertação que pretendesse avaliar a fundo a questão democrática contemporânea, indispensável seria uma inflexão mais profunda na obra de HABERMAS, em especial, a *Teoria da ação comunicativa*, bem como as mais recentes *A constelação do pós-nacional* e *A inclusão do outro*. Seria igualmente indispensável analisar as proposições clássicas de Alexis de Tocqueville (*A democracia na América*), Hans Kelsen (*A democracia*), Simone Goyard-Fabre. (*O que é democracia?*), John Rawls (*Justiça e democracia*), Robert Dahl (*Poliarquia*), dentre outros. Contudo, repita-se, em não se tratando de um estudo unicamente focado em ambas as categorias (cidadania e democracia), optou-se por adotar alguns autores de referência, dentre os muitos citados, de modo a cumprir os objetivos ora propostos.

Parte II – Iniciativa MAP, seus conceitos e possíveis indicadores: um novo movimento social ou um emergente espaço público transfronteiriço?

Capítulo 7 – O conceito de espaço público, segundo a teoria discursiva

Partindo-se do contexto de globalização, anteriormente analisado, donde se verificou a mitigação da idéia clássica de soberania estatal, a emergência de novos atores, tais como os movimentos sociais e espécies diversas de organizações da sociedade civil, o surgimento de direitos humanos de 4ª dimensão, bem como de uma nova noção de cidadania que englobe suas dimensões regional e global, e a conformação de espaços públicos que sirvam de *locus* para todas essas categorias, que está inserido a denominada Iniciativa MAP.

Cumprir tentar demonstrar, nesse segundo capítulo, no que consiste tal “movimentação popular”; se a mesma pode ser caracterizada como um Movimento Social de Novo Tipo; ou se se pode considerar tal iniciativa como *locus* e forma de exercício de participação (e, por conseguinte, de exercício da cidadania), constituindo um embrionário e emergente espaço público transfronteiriço – em se tratando de uma movimentação social de fronteira – *locus* de exercício de algo próximo de uma também emergente cidadania transnacional.

Com efeito, as práticas cidadãs transfronteiriças que serão descritas no presente capítulo não se inserem na dimensão da cidadania regional, posto que não praticadas no âmbito de um regionalismo institucionalizado (não estamos a nos referir a um bloco regional). Mas, certamente, vão ao encontro dos anseios e críticas sobre o “déficit democrático”, presente nas instâncias regionais e multilaterais, contribuindo, a partir de canais específicos de participação da sociedade civil, para o fortalecimento do projeto de construção de uma cidadania planetária ou global.

Conforme visto anteriormente, da mesma forma que na concepção de sociedade civil, o conceito de esfera pública em Habermas, construído a partir de seu modelo teórico-discursivo, baseado na teoria da ação comunicativa e numa igualmente discursiva concepção da democracia, vai muito mais além do que se pode observar na teoria sistêmica pura, onde poderíamos situar um modelo funcionalista de espaço público.

No que tange ao conceito de espaço público, em uma trilogia de artigos publicados em periódicos científicos, Costa (1994, 1995, 1997) analisa as proposições

habermasianas para “a dinâmica da esfera pública nas democracias contemporâneas” e, em especial, no Brasil, segundo dois modelos analíticos diversos: o “funcionalista”, de inspiração sistêmica (o qual, em um dos artigos, denomina de “pluralista”) e o teórico-discursivo, baseado nas teorias habermasianas da razão e da ação comunicativa, analisando, para tanto, três contextos distintos: (a) os meios de comunicação de massa, (b) a sociedade civil e (c) os espaços comunicativos primários. (COSTA, 1994, p. 38-52; 1995, p. 55-65; 1997, p. 179-192).

Segundo o autor, no modelo funcionalista-pluralista,

[...] a opinião pública, constituída por meio da ação dos diferentes atores sociais, não assume imediatamente a forma de decisões políticas. Tal “conversão” ocorre conforme um modelo de dois níveis que descreve o *policy process*. No primeiro estágio, verificam-se a formulação pública e a apresentação de posicionamentos acerca de determinado problema; trata-se, portanto da formação da opinião pública. Somente quando a questão tematizada é assimilada pelo sistema político – segundo estágio – é que pode transformar-se numa decisão concreta.

Estes dois estágios representam fases diferenciadas da “carreira” ou trajetória que os temas percorrem, enquanto as atenções públicas encontram-se voltadas para eles. As perspectivas de que certo problema, conforme tal concepção, se torne um tema público dependem menos de seu conteúdo e relevância do que de questões prático-estratégicas. Isto é, problemas que podem ser envolvidos num “rótulo alternativo” ou que são trazidos à tona por atores sociais poderosos – em termos de acesso a recursos comunicativos – têm maiores chances de ser incorporados à agenda pública que aquelas questões difundidas por grupos que não fazem parte do establishment. (COSTA, 1997. p. 181).

Já em relação ao modelo discursivo, segundo a concepção habermasiana,

[...] cruzam-se na esfera pública política pelo menos dois processos simultâneos: o “uso manipulativo do poder da mídia para obtenção de lealdade das massas, geração de demandas e *compliance* frente a imperativos sistêmicos [e] a geração comunicativa de poder legítimo. O autor vai além, portanto, da disputa pelas atenções públicas – empiricamente evidente –, que equivale no modelo pluralista à esfera pública mesma, e investiga a origem dos *inputs* que atingem tal esfera. Nesse movimento, identifica, para além da disputa pela presença na mídia, um nível mais profundo, ao qual está relacionada a “geração de poder legítimo.”

[...] A imagem da esfera pública que resulta de tal concepção não é mais a de um simples palco para encenação de atores estrategicamente voltados à manipulação das opiniões, pois para ela dirigem-se também os fluxos comunicativos condensados na vida cotidiana que encerram questões relevantes para o conjunto da sociedade.

Conforme o **modelo discursivo, cabe portanto à esfera pública, o contexto democrático, um papel enfático: atuar como instância intermediadora entre os impulsos comunicativos gerados no mundo da vida e os colegiados competentes que articulam, institucionalmente, os processos de formação da vontade política** (parlamento, conselhos etc.). Quando os fluxos comunicativos gerados nos “microcondomínios da prática cotidiana” extrapolam as fronteiras das esferas públicas autônomas, podem ter acessos às instâncias deliberativas previstas na ordem democrática e, finalmente, influir nas decisões aí tomadas. O fluido poder comunicativo é exercido, portanto, segundo a concepção discursiva, conforme a **lógica do sítio**: ele atua sobre as premissas dos processos de

juízo e de decisão do sistema político “sem a intenção de conquista”. (COSTA, 1997, p. 182, grifo nosso).

Sendo assim, a teoria do discurso enquanto informadora de um modelo normativo discursivo de democracia,

[...] entende os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito como uma resposta conseqüente a questão de como institucionalizar os exigentes pressupostos comunicativos do processo democrático. A teoria do discurso não faz a realização de uma política deliberativa depender de uma cidadania coletivamente capaz de ação, mas sim da institucionalização dos correspondentes procedimentos de pressupostos comunicativos.” (HABERMAS, 1995. p. 47).

Nessa senda, Habermas (HABERMAS, Jurgen. apud ALVRITIZER, 2000, p. 40) não deixa de analisar as dificuldades de operacionalização e validação normativa (institucionalização) dos procedimentos comunicativos tomados no âmbito dos espaços públicos autônomos, bem como as dificuldades para o reconhecimento dessas deliberações pelo poder administrativo. O autor tem a consciência de que “a influência pública é transformada em poder administrativo somente depois que ela passa pelos filtros dos procedimentos institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade política e se transforma, por meio dos debates parlamentares, em uma forma legítima de legislação”.²³

Salienta então a questão da complexidade organizativa destas representações da sociedade civil e de como a formalidade necessária para se atingir esta complexidade se contrapõe à função de “catalizador de opiniões espontâneas” (COSTA, 1995, p. 60). Em outras palavras, não é desejável a institucionalização da informalidade própria da opinião pública, que assim deve se manter; aduz também à questão da ausência de titularização de poder pelos diferentes atores civis, uma vez que o poder administrativo ainda seria o único capaz de se traduzir em ações efetivas; refere-se ainda ao requisito de uma cultura política solidamente fundada na liberdade, sob pena de surgimento de populismos e extremismos.²⁴

Há ainda uma dificuldade crucial destacada por Costa (1995, p. 63) no âmbito do modelo teórico-discursivo habermasiano de espaço público: “Se se leva [...] às últimas conseqüências o pressuposto de que a relevância pública dos atores da sociedade civil é devida exclusivamente ao conteúdo e ao apelo argumentativo de suas intervenções, muito

23 Alvrítizer (2000) critica Habermas quanto ao fato de que o mesmo não se preocupou em apontar propostas de institucionalização da democracia deliberativa, ou seja, de apontamento dos fóruns e regulamentação dos mecanismos a partir dos quais a mesma venha a se concretizar.

24 No mesmo sentido: COHN, Gabriel. Adendo editorial. In: HABERMAS, 1995, p. 49-50.

poucos seriam os sujeitos coletivos, empiricamente observáveis, a merecer o enquadramento na categoria de representante da sociedade civil.” Refere-se, portanto, à questão da complexidade de temas e respectiva ausência de conhecimento ou qualificação dos interlocutores e debatedores da sociedade civil no exercício de seu direito de participar de processos de tomada de decisão.

É o próprio Habermas (1997, p. 90), contudo, quem oferece a resposta, ao abordar o tema que denomina de “expertocracia”:

[...] não existe uma questão que seja tão específica a ponto de, tornando-se politicamente relevante, não poder ser traduzida de forma adequada para que um público mais amplo também possa deliberar racionalmente sobre as alternativas que estejam sendo discutidas pelos experts. Na democracia não pode haver qualquer privilégio político do saber especializado.

Em termos semelhantes, Chauí (2006, p. 323) trata dessa questão sobre a alcunha de “ideologia da competência”: “[...] não só a economia, mas também a política é considerada assunto de especialistas e que as decisões parecem ser de natureza técnica, via de regra secretas ou publicadas em linguagem incompreensível para a maioria dos cidadãos. Assim, as decisões escapam inteiramente dos cidadãos, e essa exclusão consolida o fenômeno do encolhimento do espaço público e a despolitização da sociedade”. Para Chauí, essa é a faceta mais atual do que ela, em 1980, denominara de “discurso competente”. É ainda, em outros termos, o que Foucault assinalou como a necessidade de promoção de um “desnívelamento dos discursos” entre a ciência e o senso comum.

Dito isso, vale destacar o que Costa (1997, p. 184) traz a respeito da formação do espaço público no contexto nacional, segundo os três contextos anteriormente citados. Para ele, os (a) meios de comunicação de massa (os chamados *mass medias*) têm importância redobrada no Brasil em virtude da concentração da produção comunicacional em poucos grupos, sejam eles editoriais ou, principalmente, televisivos, quando não grandes conglomerados que abarcam todas as formas de comunicação de massa, aglutinando produção, distribuição e comercialização de publicações e audiências significativas, a ponto de serem identificadas como os grandes poderes paralelos e fonte de formação de opinião da população brasileira. Para ele, esse perfil dos *media* brasileiros aponta “para um espaço assenhorado por impérios de comunicação poderosos no qual formas tradicionais-populistas de conquista de lealdade política se misturam a novas estratégias de manipulação das preferências das massas.”

Nesse sentido, para a democratização dos meios de comunicação e de sua função essencial para a constituição de um espaço público “politicamente influente”, o autor aponta a necessidade de dois fatores, a saber: 1) consolidação de um novo conceito de jornalismo, no sentido de que “a imprensa se torne um ator ativo do espaço público, contribuindo para elucidar e denunciar casos de corrupção, acordos ilegítimos e malversação de fundos públicos”; 2) a heterogeneidade ideológica da oferta dos *media*, segundo a qual, em que pese a quase monopolização dos veículos, “as mensagens divulgadas pelos *medias* resultam como que de um campo de tensões triangular, em cujos vértices encontram-se as cisões de mundo dos produtores culturais [conceitos estética e ideologicamente progressistas], a demanda do público (critério dos índices de audiência) e os interesses dos proprietários dos meios. São por isso, no que diz respeito às suas características ideológicas, ambivalentes.”(COSTA, 1997, p. 185-186).

No que tange à (b) construção da sociedade civil, o autor salienta a importância da contribuição das diversas categorias de atores sociais para “construção de um espaço público poroso e transparente no país”, através de estratégias de 1) produção de esferas públicas alternativas, como as promovidas pela Igreja Católica ao tempo da ditadura militar (Comissões Pastorais, Conselhos Eclesiais), dentre outras; 2) ampliação do espectro de problemas tratados publicamente, como a temática de gênero do movimento feminista, a temática racial, ambiental e do movimento sem-terra; e 3) ampliação das possibilidades comunicativas ancoradas no mundo da vida.

No que diz respeito a esse último ponto, não se trata, propriamente, da visão segundo a qual “os valores e padrões de relacionamento cultivados no interior dos movimentos transferir-se-iam, paulatinamente, para o conjunto de relações sociais dominantes”, posto que já fora comprovado que os movimentos sociais “em virtude de sua dinâmica inexoravelmente cíclica, só apresentam padrões alternativos de organização – se é que isso de fato acontece – em momentos passageiros de sua existência. Nas demais fases, reproduzem aqueles mesmo modelos hierárquicos e burocratizados de relacionamento que imperam na sociedade”. Trata-se, sobretudo, do fato observado de que “o surgimento de novas estruturas associativas (movimentos sociais, iniciativas de base etc.) viabiliza a infra-estrutura comunicativa do mundo da vida.” (COSTA, 1997, p. 189).

Já no que tange à (c) preservação de espaços primários, Costa aduz a importância de manutenção de relações comunicacionais desde os níveis mais fundamentais,

propiciados através da convivência cotidiana em espaços urbanos comuns “surgidos no nível local de moradia” (padaria, mercearia do bairro, ônibus, telefone público etc), em paralelo às relações de comunicação produzidas pelos *mass media*. Segundo afirma, tais espaços sofrem ameaças no conjunto da antropologia urbana, em face de projetos de urbanismo focados nos interesses de especulações imobiliárias e em um recorte urbano-arquitetônico mais propício ao fluxo de veículos do que, propriamente, ao pedestre. De igual forma, o surgimento e massificação de espaços como os *shopping centers* acabam por usurpar o espaço físico de convivência urbana voltada ao debate (parques, áreas de lazer e convivência), demonstrando como a arquitetura e o urbanismo detém importância estratégica na conformação do espaço público que atenda a todos os preceitos aqui encetados. (COSTA, 1997, p. 190-191).

Em outras palavras, embora possa parecer óbvio, o debate sobre o espaço público passa, necessariamente, pela questão do espaço físico. O espaço físico propriamente dito é pressuposto para formatação do espaço público entendido como esfera de participação. Segundo Barber (2007, p. 383):

Em nosso mundo majoritariamente privatizado e dividido em condomínios distantes, não há espaços físicos suficientes para que a cidadania possa ser facilmente exercida e atividades livres da sociedade civil possam ser praticadas. Os cidadãos precisam de espaços físicos onde possam interagir e trabalhar na solução de problemas públicos. “o problema com o socialismo” pilheriou certa vez Oscar Wilde, “é que ele exige um excesso de noites livres”. A sociedade civil e suas atividades se imiscuem nas tardes de quarta-feira e também nas manhãs de sábado. E exigem espaço e locais. Não pode haver atividade cívica sem uma geografia cívica palpável. Patos, para serem patos, precisam da lagoa, e o público precisa da praça pública.

Conforme também visto no primeiro capítulo, o que distingue e marca a atuação da sociedade civil na pós-modernidade (novos movimentos sociais e diferentes espécies de OSCs) traduzindo as guinadas em suas respectivas formas de atuação nos anos 90, é a propositividade. Diminuiu-se a intensidade de determinadas práticas de protesto, tais como passeatas, “bandeiraços” e “apitaços”, para procurar encontrar maneiras de influir concretamente nas decisões tomadas na arena pública. Esta última seria então uma outra característica, decorrente da primeira (propositividade), igualmente significativa, que é a capacidade da sociedade civil, segundo essa ótica de atuação, de geração de influência na esfera pública cultural (na esfera sistêmico-administrativa, relativa ao Estado). E, segundo Habermas, essa influência se dá, justamente, em função do “conteúdo e do apelo argumentativo” de suas proposições. Daí o porquê de tratarmos o modelo teórico de Habermas como discursivo-comunicativo. Em síntese, as teorias habermasianas (teorias da

razão e da ação comunicativa e teoria discursiva) são teorias do consenso, através da linguagem e do exercício dela na esfera pública, através da comunicação.

No dizer de Costa (1994, p. 42):

Trata-se da busca de identificação e explicitação dos mecanismos através dos quais os processos horizontais de articulação política influenciam as decisões públicas, isto é, em que medida e de que maneira as decisões, no nível das políticas públicas e, genericamente, no plano da ação do aparato administrativo-jurídico-estatal, refletem a aglutinação da vontade pública consolidada em forma de participação política horizontais (associativismo voluntário).

Prossegue Costa (1994, p. 42):

Os procedimentos democráticos legais, situados no nível dos complexos parlamentar e judiciário [ou seja, no nível do sistema], funcionam como eclusas (“Schleusen”) que regulam o acesso aos fluxos comunicativos provindos da periferia aos centros decisórios. Para que determinado ponto de vista, apoiado em consensos públicos, ganhe a forma de poder político é necessário que ele percorra tal sistema de eclusas institucionais até assumir o caráter de persuasão sobre membros autorizados do sistema político, determinando mudanças no comportamento destes.

A esfera pública, operando sobre as bases da intersubjetividade e do entendimento genérico proporcionado pela linguagem trivial da práxis cotidiana [ou seja, no nível do mundo da vida, segundo a racionalidade comunicativo-discursiva] – em distinção com os códigos específicos vigentes em diferentes subsistemas –, representa o nível onde se há esse confronto de opiniões que disputam o recurso escasso da tematização e da conseqüente atenção dos tomadores de decisão.

[...]

Via esfera pública – onde se verifica a tematização de “problemas gerais” – e processos políticos horizontais, a sociedade civil procura permanentemente impedir que o sistema político restrinja o seu raio de ação às questões vinculadas aos interesses particularistas.

Tratar-se-ia, portanto, da promoção do câmbio dos temas, mesmo na ausência do câmbio de poder nas instituições estatais. Ou seja, mesmo os grupos distanciados das estruturas de controle do Estado acabam influenciando, através do acesso à esfera pública, a definições das questões que serão tematizadas e, conseqüentemente, tratadas pelo sistema político administrativo.

Em síntese, a noção de esfera pública, espaço de exercício da cidadania, da democracia e de fruição de direitos, de atuação dos movimentos sociais e das OSCs é mais uma categoria sociológica que se transfigura diante do contexto global: não é mais a mesma que norteou os estudos primeiros de Jürgen Habermas em sua obra *Mudança Estrutural na Esfera Pública*²⁵ e Hannah Arendt em *A condição humana*²⁶. A esfera pública

25 Para Habermas, em conceituação preliminar, a esfera pública era “a esfera das pessoas privadas reunidas em um público.” (HABERMAS, 2003. p. 42.)

26 Segundo Nascimento, “Arendt defende uma noção de esfera pública como o lugar gerador da vida política, em contraposição à idéia liberal de espaço agregador de indivíduos interessados que passam a experimentar uma forma radical de existência privada, o que retira, completamente, a dimensão política do espaço público.” NASCIMENTO, Mariângela M. *Reflexões acerca do espaço público em Hannah Arendt*.

atual é um conceito em formação, que leva em consideração as novas instâncias surgidas com os processos de regionalismos, a transnacionalidade e, em alguns casos, a supranacionalidade. Segundo Nascimento (2006, p. 1):

As reflexões sobre a esfera pública, seja pela filosofia política ou pela ciência política, são crescentes hoje em razão da movimentação em torno do apelo à democracia participativa. A esfera pública é um fenômeno constitutivo da teoria da democracia que procura explicar a complexidade da sociedade a partir da presença ativa do sujeito social. **A democracia, nesses termos, é entendida como a ordem fundada na ação e no consentimento [...].**

Sendo assim, no debate sobre a democracia, as atenções se voltam para a questão da **esfera pública, que procura elucidar a forma como os homens coordenam e direcionam os seus interesses para o centro das decisões políticas, e aonde tais decisões ganham legitimidade.** (NASCIMENTO, 2006, p. 1, grifo nosso).

Visto o conceito de espaço público, relembre-se, pois, segundo tudo o que até aqui já fora abordado, que o presente trabalho se referiu aos atores sociais como sendo o conjunto de mobilizações da sociedade civil em suas mais diversas categorias: movimentos sociais e as distintas espécies de OSCs (ONGs, associações civis), excluindo-se daí as frações civis da sociedade política (partidos, sindicatos) – cuja atuação está mais amiúde relacionada ao âmbito do subsistema do Estado e ao conceito de grupo de interesse – e da sociedade econômica (empresas, cooperativas, corporações) – cuja atuação circunscreve-se mais detidamente ao âmbito sistêmico da economia/mercado.

Costa salienta, em termos esquemáticos, quatro características distintivas dos sujeitos da sociedade civil segundo a teoria discursiva dos demais atores da esfera pública: (a) o conteúdo das deliberações, que se constituem de situações problema de cunho geral, em contraponto ao objeto particularizado dos grupos de interesse; (b) as formas de comunicação, fundadas no discurso, no argumento e no convencimento, em substituição ao factóide midiático de pressão e barganha; (c) o tratamento da esfera pública, como sendo o meio natural, por excelência, para o desenrolar dos processos comunicativos, tendo em vista a dificuldade de acesso aos *media* e outros mecanismos de pressão, abaixo analisados; e, por fim, (d) os traços indicadores, que, no caso, são constituídos a partir da ação coletiva e não pré-constituídos ideologicamente ou por interesses particularizados, como nos partidos e sindicatos. (COSTA, 1995, p. 62-63).

Para Alvritizer (2002, p. 43), “o local da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre o Estado e a sociedade que tem surgido em países tão diferentes quanto o Brasil, a Índia, e os Estados Unidos. Esses fóruns seriam, no caso brasileiro, os conselhos e o orçamento participativo (Abers, 1998; Santos, 1998; Alvritizer, 2000), no caso da Índia, os *Panchaiats* (Isaac, 2000) e no caso dos Estados Unidos, os arranjos deliberativos que articulam as políticas ambientais (Sabel, 1999).”

Assim sendo, há condições de debruçar-se sobre o objetivo primordial do presente capítulo: demonstrar se a Iniciativa MAP pode ser considerada como um espaço público, tal qual abordado na teoria discursiva, respeitadas as ressalvas às suas limitações.

Capítulo 8 – Histórico, descrição, características e enquadramento da Iniciativa MAP como um espaço público transnacional.

A Iniciativa MAP consiste na concretização de diversos foros temáticos e periódicos de discussão e deliberação, cuja transversalidade de temas, objeto das discussões, bem como seu enquadramento espacial-territorial, atinge os interesses da população que habita a região de fronteira da Amazônia Sul-Occidental, onde se localizam o Departamento de Madre de Diós (Peru), o Estado do Acre (Brasil), e o Departamento Pando (Bolívia), abrangendo significativa parcela da sociedade civil organizada dos municípios fronteiriços desta região. Intentam, com tais processos participativos, influenciar positivamente a agenda estatal de gestão pública que envolve os temas discutidos. A sigla MAP é uma alusão às iniciais das três unidades administrativas sub-nacionais (Madre de Dios, Acre e Pando) de fronteira entre os três Estados-nação.

O Estado do Acre é o estado situado no extremo ocidente do Brasil. Com área de 164.221,36 Km² e população de 686.652 habitantes, da qual 45,74% se encontra na capital Rio Branco (314.127 habitantes), possui 22 municípios. Está situado num planalto com altitude média de 200 m, localizado no sudoeste da Região Norte, entre as latitudes de -7°06'56 N e longitude - 73° 48' 05"N, latitude de - 11° 08' 41"S e longitude - 68° 42' 59"S. Os limites do Estado são formados por fronteiras internacionais com Peru (O) e Bolívia (S) e por divisas estaduais com os estados do Amazonas (N) e Rondônia (L). As cidades mais populosas são: Rio Branco, Cruzeiro do Sul, Feijó, Tarauacá e Sena Madureira. A participação do Acre no PIB nacional é de 0,2% (ano-referência 2005).²⁷

O Departamento de Madre de Dios é a unidade política situada na parte sul-oriental do Peru. Com área de 85.300,54 Km² e população de 92.024 habitantes, sua capital é Puerto Maldonado. Se subdivide em 3 províncias e 11 distritos. Limita-se ao norte com o Estado do Acre e com o Departamento de Ucayalli, ao sul com os Departamentos de Puno e Cusco, a oeste com o Departamento de Cusco e a leste com os Estados brasileiros de Rondônia e Mato Grosso. Está localizado entre as coordenadas 9°55'33"S a 88883°2004"S e 68°39'27"W a 77°22'27"W.²⁸

27 Disponível em: http://www.ac.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1392. Acesso em: 14fev2008. Fonte: IBGE, 2006.

28 Disponível em: <http://desa.inei.gob.pe/mapas/bid/> Acesso em: 14fev2008. Fonte: INEI, 2005

O Departamento Pando é a unidade política situada no extremo norte da Bolívia. Com área de 63.827 Km² e população de 52.525 habitantes. Sua capital é a cidade de Cobija; limita-se ao sul com os Departamentos bolivianos de La Paz e El Beni, ao oeste e ao norte com o Peru e a oeste com o Brasil.²⁹

As três unidades administrativas acima descritas caracterizam-se por se situar em uma das zonas contraditoriamente mais pobres e, ao mesmo tempo, de maior biodiversidade da América do Sul. Nesse contexto, situam-se os antecedentes históricos da Iniciativa MAP, relacionados a determinados fatos concretos: a preocupação social em torno dos efeitos e impactos das grandes obras de infra-estrutura, previstas para a região amazônica, nas populações locais e no meio-ambiente, assim como a necessidade de discutir alternativas de desenvolvimento local sustentável a partir dos mesmos efeitos, impactos e possibilidades oriundos de tais obras, dentre as quais as que integram a denominada *Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana* (IISRA). Conjunto de grandes empreendimentos de infra-estrutura voltados à conexão interoceânica entre os portos do atlântico e do pacífico, na América do Sul, tal projeto “articula un plan de acción de 10 años, cordinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), y el Fondo Finaceiro para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata (FONPLATA).” (BALLIVIÁN, 2007, p. 8)

A denominada IIRSA compreende a construção de uma malha de rodovias de longa distância, complementadas por hidrovias, represas, aeroportos dentre outras espécies de obras, em todo o continente sul-americano, dentre as quais se inclui a pavimentação da rodovia BR-317, no trecho compreendido entre Rio Branco, a capital do Acre, e os portos de Ilo e Matarani, no Oceano Pacífico peruano (corredor interoceânico). Essa nova malha de infra-estrutura, por sua vez, tem como finalidade precípua permitir o acesso e a exploração de novas zonas de extração (reservas) de recursos naturais, situadas em áreas remotas (em boa parte, áreas fronteiriças) cujo potencial econômico já era conhecido, porém, sub-explorado sob o ponto de vista do mercado internacional. A outra finalidade é garantir, além da exploração, as condições para o escoamento físico dos produtos oriundos desses processos exploratórios. A despeito dos efeitos positivos de tais investimentos em interconexão continental:

²⁹ Disponível em: <http://www.bolivia.gov.bo/>. Acesso em: 14fev2008.

[...] esas nuevas rutas también tienen un efecto en desbalancear las iniciativas regionales, ya que atraen los recursos humanos y financieros sobre su eje, permiten el ingreso de grupos económicos que desplazan a iniciativas productivas locales, y desencadenan una fuerte presión ambiental ya que permiten el avance de la frontera agropecuaria y maderera sobre las áreas silvestres. En el caso de la región MAP están presentes muchos de estos problemas.

El IIRSA es una expresión de interconexiones que antes que estar orientadas hacia el desarrollo regional dentro del continente, apuntan a trazas que conectan el corazón de América del Sur con los puertos exportadores oceánicos. Prevalen entonces ejes transversales, del tipo de corredores bioceánicos, para permitir la extracción de recursos desde los nuevos enclaves y nodos de producción, especialmente en las zonas andinas y amazónicas centrales. (GUDYNAS, 2007, p. 14)

Essa iminente expansão da infra-estrutura decorrente dos planos de integração regional constitui a preocupação primordial e comum às populações das áreas impactadas pelas respectivas obras. Por sua vez, tal preocupação comum se encaixa, justamente, no enunciado de um dos questionamentos maiores aventados no início do presente trabalho: de que forma governos, mercados e sociedades locais podem engendrar soluções para problemas locais de efeitos regionais – ou para problemas regionais de efeitos locais – com causas e conseqüências comuns a uma determinada parcela da população de cidades e regiões de países distintos, porém, vizinhos, por situarem-se em zonas de fronteira. Conforme salienta Ballivián (2007):

O inminente cambio infraestructural carretero – con todas las implicaciones de impacto ambiental, social y cultural que implica – la iniciativa MAP, através de sus Mini Maps, se ve impelida a investigar, a reinterpretar los requerimientos de la economía e a sistematizar las experiencias para lograr, assertivamente, proponer políticas publicas baseadas en el conocimiento. Y en eso hay avances muy significativos. (BALLIVIÁN, 2007, p. 8-13).

Ainda sobre os impactos dos megaprojetos de infraestrutura previstos no contexto da *Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana* (IIRSA), que abrangem as respectivas reações cidadãs aos efeitos da interconexão física continental, Gudynas (2007, p. 11), enfocando especificamente a atuação da Iniciativa MAP nesse contexto de profundas modificações infraestruturais regionais e aduzindo ao desenrolar de um processo de “gestión social del territorio”, assim salienta, :

En efecto, el énfasis en la exportación de recursos naturales aparece como un factor clave para explicar decisiones como la construcción de nuevas interconexiones físicas. Esas medidas se dan en un marco bajo en cual existe una profunda reconfiguración del papel del Estado, y de cómo se lleva adelante la gestión territorial. Los factores em juego explican consecuencias como una redefinición de las fronteras, una persistente confusión entre interconexión com integración regional, y el surgimiento de movimientos ciudadanos que buscan reapropiar-se de la gestión territorial, y de los cuales la iniciativa ciudadana del MAP es un ejemplo contundente.

[...]

Los gobiernos nacionales apoyan esta estrategia de desarrollo de variadas maneras: alimentan la inversión extranjera, otorgan subsidios más o menos encubiertos a los emprendimientos (por ejemplo, con exoneraciones de tributos, les brindan predios para ubicar sus plantas, o los proveen de energía barata). Los países están obligados a mantener esos flujos de comercio exterior siempre crecientes, y por lo tanto se vuelve indispensable alentar la inversión extranjera y promover las exportaciones. Por lo tanto, existen presiones muy fuertes para construir una mayor red de carreteras e hidrovías que permitan ingresar a nuevos territorios, proveerlos con insumos, y luego poder extraer recursos como minerales, hidrocarburos, cosechas, maderas, o carnes. Esas carreteras aseguran las conexiones de los “nodos” y “enclaves” entre sí, y con los centros urbanos y puertos de exportación.

[...]

Estas carreteras son presentadas como un respuesta a la necesidad de “comunicación” dentro de una zona; una respuesta para salir del “aislacionismo”. Bajo algunos aspectos, esas iniciativas son bienvenidas por las comunidades locales en tanto pueden solucionar dificultades, por ejemplo, en el acceso a centros de educación o salud. Pero **los problemas se hacen evidentes cuando se observa que esos ejes carreteros no están diseñados para atender las demandas locales, sino que se orientan a vincular los enclaves de producción con centros de procesamiento o puertos de exportación.** (GUDYNAS, 2007, p. 11, grifo nosso).

Verifica-se, assim, que os processos de integração regional tradicionais (regionalismos) também têm seu impacto no surgimento de iniciativas como a que se pretende descrever no presente capítulo, e vice-versa. A almejada conexão física intercontinental, preconizada pela IIRSA, entendida também como pressuposto para o adensamento dos processos de integração regional, está no centro do debate político em torno da criação da Comunidade Sulamericana de Nações. Também os temas que ocupam a pauta central do MERCOSUL e da Comunidade Andina (CAN) passam antes pela necessidade de incremento da inserção da produção comercial e industrial de seus países membros nos fluxos globais de comércio e de capitais do que propriamente pela necessidade da redução das desigualdades regionais e da satisfação de necessidades locais. No dizer de Gudynas (2007, p. 15) “se invoca la integración regional dentro de América del Sur, pero las medidas concretas apuntan a los mercados globales.”:

[...] las actuales elites político-partidarias han dejado de lado los objetivos de fortalecimiento político y bienestar local, por metas genéricas, usualmente basadas en la macroeconomía, y enfocadas en promover exportaciones, defender una apuesta productiva empresarial, y la inserción global. Esto se observa también en la izquierda convencional, como lo atestigua el claro apoyo de la administración Lula da Silva a los agronegocios y su fastidio con los controles sociales y ambientales de los grandes proyectos.

Las expresiones prácticas de estas iniciativas están en agilizar primero el comercio entre países, promover las interconexiones carreteras, y más recientemente lograr medidas para el tránsito de personas. Frente a estos y otros problemas, la gestión del territorio vuelve a ser un tema crítico. El acceso y el

control del territorio es la llave para poder obtener estos recursos. **El MAP es en estos momentos uno de los escenarios más importantes de América Latina donde se expresan estas tensiones.** (GUDYNAS, 2007, p. 16, grifo nosso)

Observa-se que a relativização das fronteiras, a interconexão continental, o fluxo de pessoas e mercadorias, a extração de recursos naturais – em um contexto de fragmentação territorial e, portanto, geradora de conflitos sociais locais – tendo como pano de fundo a necessidade de estabelecimento de mecanismos de gestão social territorial compartilhada e o grande debate sobre mudanças climáticas e sobre desenvolvimento regional são, portanto, pontos chave para o surgimento bem como para a retroalimentação das discussões havidas nos diversos foros que constituem a Iniciativa MAP.

Gudynas (2007, p. 11-12) constrói o raciocínio segundo o qual movimentações sociais semelhantes à Iniciativa MAP encontram ambiente propício para tomar pé em determinadas regiões de fronteira. Parte, em princípio, do reconhecimento da “frontera como una amplia zona, donde están em marcha muchos procesos sociales y económicos, y com diferentes expresiones territoriales.” Em seguida, aduz, como primeiro fator, a 1) “desterritorialização” do Estado, não no sentido da perda de território, mas no sentido de que, em determinadas zonas de fronteira, em especial na América do Sul, a presença do Estado-nação é bastante débil, não havendo sequer cobertura dos serviços essenciais e dos direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que, nessas mesmas regiões, o Estado-nação acaba por se fazer presente de outra maneira, outorgando concessões a grandes empreendimentos privados, de exploração mineral, petrolífera, madeireira, agrícola e pecuária.

Em segundo lugar, aduz que 2) tais empreendimentos atendem a interesses específicos da economia global, estando desarticulados de metas sociais e ambientais comprometidas com as sociedades nacionais ou regionais, gerando riquezas que não promovem o desenvolvimento local nem solucionam os problemas de qualidade de vida de suas populações, desencadeando, ao contrário, impactos sociais e ambientais negativos que os afetam.

Elenca ainda, como terceiro fator, 3) o fato de que o Estado também não se faz presente enquanto agente regulador, pelo exercício do seu poder de polícia, tornando-se, tais regiões, terreno fértil para a exploração de trabalho escravo, descumprimento da legislação ambiental, dentre outras infrações, o que aponta para o surgimento de organizações de poder local que empregam fortes graus de violência e, via de

consequência, o surgimento de conflitos sociais, o que denota de forma ainda mais marcante a fragmentação do território nacional, o que O'Donnel (1993, p. 62), denominou de “evaporação da dimensão pública do Estado”.

Por fim, aduz a um quarto fator, qual seja, 4) a ocorrência de um balanço entre forças locais e o poder de intervenção do Estado-nação diante dos demais fatores anteriormente descritos.

Esses fatores, quando analisados em conjunto, demonstram o que o autor denominou de “porosidade” fronteiriça (GUDYNAS, 2007, p. 12). E essa porosidade fronteiriça configura terreno fértil para o surgimento de práticas diversas, dentre as quais se situam a constituição dos foros que integram a Iniciativa MAP.

El caso de la pavimentación de la carretera Interoceánica y otros cambios potencialmente rápidos em la región MAP estimulan conversaciones trans-fronterizas acerca de la gobernabilidad ambiental cooperativa (van Oosten, 2005; Rioja, 2005). Tales conversaciones fomentaron la creación de la “Iniciativa MAP”, um movimiento social a nível local com uma estrutura poly-cêntrica organizada em uma red que une a varios actores sociales en la región MAP (Iniciativa MAP 2006). La Iniciativa MAP reconoce explicitmente el futuro compartido de una frontera tri-nacional integrada en Sudoeste del Amazonas, y los organizadores de este movimiento han buscado **agrandar la participación pública em la planificación ambiental a fin de mitigar los impactos negativos de los desafíos trans-fronterizos**. (MENDOZA, et alli. 2007, p. 49, grifo nosso).

Abrangendo quatro grandes grupos temáticos (conservação ambiental, desenvolvimento econômico, equidade social e políticas públicas), os foros populares de discussão e deliberação da Iniciativa MAP compreendem um encontro anual, chamado de *Fórum Trinacional MAP*, que, a cada edição, se realiza em uma cidade de fronteira diferente, havendo rodízio entre países-sede, e ainda encontros de periodicidade não determinada, denominados *Mini-MAP's*, foros reduzidos cujo assunto se circunscreve a um tema específico dentre os que compõem o foro ampliado, sendo eles os seguintes: Agroflorestal; Áreas Protegidas; Bacias Hidrográficas; Biodiversidade; Câmara de Integração Empresarial; Camponeses e Extrativistas; Comunicação Social; Cultura, Arte, História e Esporte; Cupuaçu; Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes; Direitos Humanos; Educação; Estrada; Estudantes; Gênero; Herbários; Indígena; Madeira; Micronegócios; Não-madeireiros; Pesca; Pesquisa Agropecuária; Planejamento Regional e Ordenamento Territorial; Produtores Rurais; Queimadas; Saúde Agrária; Saúde; Turismo; Universidade e Pesquisa.³⁰

30 Iniciativa MAP. *Lista dos Mini-Map's*. Disponível em: <http://map-amazonia.net/index.php?lang=pt&page=minimaps>. Acesso em: 14ago2006

Los grupos de trabajo de la Iniciativa MAP subsiguientemente se dedicaron a una serie de actividades de alcance comunitario y a esfuerzos de desarrollo de capacidad, acentuando los intercambios transfronterizos (Iniciativa MAP 2006). El grupo de trabajo mini-MAP carretera, dirigido por el primer autor, organizó una serie de talleres con grupos de interés a lo largo de los municipios de la carretera Interoceánica dentro de la frontera MAP en 2004 (Mendoza, *et. alli.* los datos no publicados). El propósito de esta actividad fue de discutir los aspectos ambientales, infraestructurales, sociales, económicos y políticos en relación a la pavimentación de la carretera Interoceánica y desarrollar escenarios a futuro sobre los cambios a fin de crear instrumentos para la planificación ambiental participativa. (MENDOZA, *et. alli.* 2007, p. 49).

Após o advento do Fórum MAP, convencionou-se mencionar a região que compreende os três Departamentos/Estado de *Região MAP*, dada a imensa consonância de interesses e semelhanças geográficas, ambientais e sócio-econômicas, cujos problemas transpassam as fronteiras nacionais.³¹ Tal consonância de interesses, aliada aos princípios de participação popular em processos de tomada de decisões e de cooperação internacional, é a própria mola propulsora da Iniciativa MAP.

Segundo os próprios membros da movimentação, “a Iniciativa MAP se baseia no exercício de dois direitos humanos básicos enfatizados na Declaração Universal de Direitos Humanos e no Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro: o direito de ter acesso às informações relevantes ao (ou: para o) desenvolvimento sustentável e o direito de participar em decisões coletivas. Os direitos de saber e de participar formam os pilares do processo democrático e seu exercício é essencial para poder levar a um desenvolvimento sustentável da região MAP.”³²

La Iniciativa MAP tomó la inspiración de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos claves para propósitos de la planificación ambiental participativa: el Derecho de Saber y el Derecho de Participar (Iniciativa MAP 2006). El derecho a saber es pertinente porque el conocimiento acerca de proyectos de infraestructura y sus impactos futuros a menudo es mínimo entre personas locales. Este derecho implica también a investigadores de la conservación y los que practican la conservación a asumir la responsabilidad de devolver hallazgos de investigación en formato accesible para que las personas locales tengan la oportunidad de tomar decisiones con una base de conocimiento acerca de su futuro. El derecho de participar es pertinente debido a la importancia de los procesos públicos a seguir una transparencia e inclusión en la planificación de mitigación de los impactos de la carretera. Si la comunidad local planea contribuir activamente en la planificación ambiental, especialmente a través del sector municipal e incluso las fronteras nacionales, ellos deben

31 La región MAP que esta siendo integrada a través de la carretera Interoceánica es distinguible porque la localidad de sus estados son territorios hasta ahora remotos em suas respectivos países, compartiendo un contexto biofísico semejante em la transición de Andes-Amazônia. (MENDOZA, *et alli.* 2007, p. 47).

32 Iniciativa MAP. *Apresentação*. Disponível em: <http://map-amazonia.net/index.php?lang=pt&page=apres>. Acesso em: 14ago2006.

aplicar el derecho de saber a través del derecho de participar. (MENDOZA, ET. all. 2007, p. 50).

Nos termos da “Carta de Brasília e Epitaciolândia sobre Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável da Região MAP da Amazônia Sul-Occidental”, documento final decorrente da quarta edição desse encontro, ocorrida entre os dias 15 e 18 de agosto do ano de 2003:

[...] Os planos de integração regional, os avanços na infra-estrutura e as exigências de uma vida melhor nas sociedades da região geram crescentes demandas sobre os recursos naturais e seus ecossistemas. O resultado é que este território converteu-se em um cenário regional de mudanças globais, onde a pobreza, a fome, as doenças, o analfabetismo e a contínua degradação dos ecossistemas são causas de grande preocupação na região. Uma alternativa para amenizar esta difícil situação é a integração de iniciativas inovadoras relativas ao meio ambiente e ao desenvolvimento. Com esta integração espera-se elevar o nível de vida das sociedades regionais, conseguir uma melhor gestão dos ecossistemas para um futuro mais seguro e próspero. Esta integração exigirá a solidariedade e a colaboração efetiva dentro e entre as nações.

[...]

A iniciativa MAP baseia-se no exercício de dois direitos humanos básicos enfatizados na Declaração Universal de Direitos Humanos e no Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro: o direito de ter acesso às informações relevantes sobre desenvolvimento sustentável e o direito de participar em decisões coletivas. Os direitos de saber e de participar formam os pilares do processo democrático e o seu exercício é essencial para a construção de um desenvolvimento sustentável da região MAP.

Os encontros da região MAP são resultados de iniciativas de indivíduos e instituições que querem desenvolver colaborações binacional e trinacional em busca de soluções dos problemas regionais. O espírito do MAP reflete um movimento social transfronteiriço que percebeu que só através da colaboração e integração de vários segmentos das sociedades locais, regionais, nacionais e global será possível alcançar um desenvolvimento da Amazônia Sul-Occidental, capaz de sustentar-se para as próximas décadas e além do ano 2100.³³

Os foros da Iniciativa MAP têm servido também como espaço de troca de experiências entre instituições de participação popular previstas na legislação dos três países, como os “Comitês de Fronteira”, hipótese em que a Iniciativa MAP funciona mesmo como foro de indução para a formação e para o estabelecimento de diretrizes para atuação de tais Comitês, ampliando o espectro de participação popular em uma instância que, em sua regulamentação, já prevê a participação da sociedade civil.

Conforme salienta, novamente, Ballivián (2007):

[...] hablamos entonces de intervención endógena, es decir de actitudes concientes de la sociedade civil, através de grupos de acción y compromiso

33 Iniciativa MAP. *Carta de Brasília e Epitaciolândia sobre cooperação para o desenvolvimento sustentável da Região MAP (Madre de Dios-Peru, Acre-Brasil, Pando-Bolívia) da Amazônia Sul-Occidental*. Brasília/Epitaciolândia, 2003. Disponível em: <http://map-amazonia.net>. Acesso em: 14ago2006.

voluntarios. Em otras palabras – tal el caso de la Iniciativa MAP – de un grupo generador que articula, “cataliza”, propone, genera reflexiones y acciones e las difunde mediante organismos cuasi institucionales conocidos como “Mini Maps temáticos” que al crecer y, sobre todo, conseguir financiamiento inician la vía de institucionalización. (BALLIVIÁN, 2007, p. 7).

Ao mesmo tempo, também se verifica como reflexos da atuação dos foros de participação da Iniciativa MAP um adensamento nas práticas de cooperação internacional informal, plurilateral e descentralizada, conforme veremos no capítulo seguinte.

Para tanto, aborda-se aqui o conceito de cooperação técnica internacional enquanto conteúdo ou componente dos processos mais abrangentes de integração. Traduz-se em mecanismos através dos quais os processos de integração e seus respectivos marcos regulatórios (tratados, acordos etc) passam do plano abstrato (super-estrutural) para o plano concreto. Não prescindem necessariamente de tais marcos regulatórios, mas, ao mesmo tempo, seus índices quantitativos e respectiva complexidade constituem-se em indicadores de como os processos integracionistas avançam e se desenvolvem.

A cooperação está baseada em atividades e instituições e refere-se a ações geralmente específicas, abrangidas por uma temática igualmente bem delimitada. Assim, podem ser entendidas como atividades-objeto de cooperação internacional, por exemplo, a atuação conjunta de forças policiais para combate do crime organizado transnacional; ou a realização de campanhas de vacinação em massa em áreas de fronteira, envolvendo instituições da saúde pública dos diferentes países envolvidos; e assim por diante. A cooperação técnica internacional está contida, pois, na integração regional ou global.

Por sua vez, diz-se da cooperação plurilateral e descentralizada aquela que envolve diferentes atores da arena internacional (plural), a partir de demandas e ações que se passam no âmbito de poderes ou territórios locais, sem necessariamente envolver a “chancela” dos Ministérios das Relações Internacionais (chancelarias) ou outros organismos responsáveis pela condução da política exterior da respectiva nação da qual o âmbito local faz parte.

A esse respeito, Teixeira (1999, p. 164-165) alude ao surgimento de diferentes “programas de cooperação descentralizada” em curso em diversos países europeus: são intercâmbios culturais, convênios intermunicipais, transferência de recursos para projetos (de municípios para municípios ou envolvendo ONGs) constituição de Fundos de Cooperação, visão global de cooperação descentralizada; envolve projetos nas áreas:

educativa, sanitária, ocupacional, de infra-estrutura, agropecuária, direitos humanos e cooperação municipal.

Pretendem [tais programas], explicitamente, reforçar a democracia na instância local por meio da cooperação dos municípios, valorizando a participação de coletivos sociais, sobretudo dos mais marginalizados (mulheres, crianças). Apesar das diretrizes e intenções proclamadas de apoio à democracia local, num relatório de um dos Fundos só se encontrou um projeto com esse objetivo, predominando projetos de infra-estrutura e obras.

[...]

A cooperação por meio de municípios, inclusive com utilização de recursos da União Européia, é mais uma forma de articulação de organizações e poder local com organizações de governos locais de outros países. Tal articulação, **apesar de ter em vista alguns objetivos estratégicos dos países desenvolvidos**, cria espaços de interlocução entre organizações de mundos diferentes, possibilitando recursos e oportunidades para realização de projetos que podem ou não fortalecer a sociedade civil e os movimentos do mundo não-desenvolvido, a depender a estratégia utilizada. (TEIXEIRA, 1999, p. 165-166, grifo nosso).

Abordando o tema da exploração de recursos naturais em zonas de fronteira no contexto das mudanças climáticas, Oosten (2007, p. 31-34) aduz ainda aos foros da Iniciativa MAP como “espacios de gobernanza tranfronteriza” ou “conjunto de alianzas transfronterizas”:

[...] em general, los recursos naturales no se limitan a territorios nacionales y traspasan fronteras nacionales, traspasando también las estructuras de gobernanza tradicional.

El manejo de recursos naturales en las regiones fronterizas tiene tendencia de escaparse alas jurisdicciones nacionales. Existen instituciones supranacionales com mandato de gobernar los recursos naturales transfronterizos, como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), pero estas instituciones operan a un nivel internacional. Y falta el vínculo directo com las localidades que manejan sus propios recursos locales. Mientras que dentro de estas localidades fronteriza las estructuras de gobernanza son generalmente débiles, por falta de presencia del Estado. Como no existen sistemas de gobernanza transnacional com mandato de controlar, conservar y explotar los recursos naturales tranfronterizos de una manera sostenible, se está creando un vacío a nivel de gobernanza de recursos naturales transfronterizos, poniéndolos em riesgo de sobreexplotación.

[...]

La Iniciativa MAP, en su forma actual, representa un conjunto de alianzas transfronterizas, que incluyen una gama de instituciones y individuos de los gobiernos locales\regionales, las organizaciones de la sociedad civil, y el sector privado regional. Fue iniciada por las instituciones académicas de la región, y durante sus 8 años de existencia há ganado influencia política considerable. Tiene la capacidad de movilizar grupos sociales, genera proyectos y acciones comunes y difundir los resultados. Es una alianza estratégica que muestra que, em forma colectiva, se puede lograr más que em forma individual. (OOSTEN, 2007, p. 31-34).

Em assim sendo, verifica-se que a Iniciativa MAP não pode se caracterizar como um movimento social de novo tipo ³⁴, muito embora diversos autores aqui citados façam referência a iniciativa como um movimento social de fronteira. Tampouco pode se caracterizar como um novo ator social; muito menos com alguma espécie de OSCs; a Iniciativa não é uma entidade, institucionalizada, sob qualquer uma das formas que podem adotar as OSCs (associação civil, cooperativa, sindicato, partido etc). Ao mesmo tempo, se distingue também de um grupo de interesse (sindicatos, organizações empresariais etc), tendo em vista o caráter difuso e transindividual do objeto de suas preocupações e atuação.

É, contudo, um fórum – ou um conjunto de fóruns – uma instância comunitária transfronteiriça de deliberação, discussão, diagnóstico, “una coalición ciudadana transnacional, específicamente orientada a resolver los problemas de desarrollo regional” (GUDYNAS, 2007, p. 11) que atua na reestruturação e resignificação das fronteiras de maneira por demais marcante; destarte, resta cristalina a qualificação da Iniciativa MAP como espaço público, não estatal, não mercantil, não corporativo e não partidário, enquadrável na definição que lhe é dada pela teoria discursivo-comunicativa.

En efecto, el MAP **apuesta a la construcción de espacios de políticas públicas**. No es simplemente una manifestación reactiva, por ejemplo una reacción contra las carreteras, **sino que busca generar espacios políticos plurales y abiertos para discutir** cuál será el papel de las vías de comunicación. En esse sentido es muy relevante la confluencia y presencia de los gobiernos departamentales y municipales de la zona. De esta manera, las organizaciones de la sociedad civil interactúan directamente con los gobiernos locales, y esa misma presencia contribuye a fortalecer esos espacios. Esto há hecho que la iniciativa ciudadana del MAP no tuviera necesidad de recurrir a acciones directas o protestas enérgicas, aunque es evidente que posee um fuerte poder de presión, tanto próprio como por médio de los gobiernos locales. De esta manera, esta iniciativa es posible que impidiera que eclosionaran protestas más enérgicas al brindar un canal de expresión que es tanto intitucionalizado como efectivo. (GUDYNAS, 2007, p. 17, grifo nosso).

Conforme salienta Van Oosten (2004), em exposição oral realizada durante a programação do *V Fórum da Iniciativa MAP*, realizado na cidade de Puerto Maldonado (PE), entre 16 e 19 de setembro de 2004:

[...] La integración es un proceso en camino, aun que es un proceso caótico y lento. El MAP vino encima. El MAP nunca fue el inicio de la integración. Al contrario, ha sido un resultado de la integración. Y al mismo tiempo, se ha convertido en un catalizador de la integración. Articulando las varias formas de integración, ha podido acelerarlo. Para mi lo más importante del MAP, es que ha

34 Tal tentativa de caracterização, por si só entendida, é objeto da dissertação de mestrado de Márcia Regina Pereira de Souza, do CPGD/UFSC, defendida em dezembro de 2007, a qual este trabalho complementa na dimensão de análise das práticas de cidadania, transformação do espaço público e indução da agenda política de cooperação técnica internacional.

dado un logotipo al proceso. Un logotipo que cada actor puede utilizar como paraguas, para poner sus actividades en un marco de integración regional. El hecho que durante los cinco años pasados más y más actores empezaron a “mapear” significa que este logotipo ha podido visibilizar procesos latentemente presente.

El documento termina con la conclusión que el MAP es un ejemplo de integración regional desde abajo. No es un acuerdo entre gobiernos nacionales. Los acuerdos políticos están. Pero el MAP representa una integración a la base, una iniciativa local, en la cual todos actores locales están involucrados. Representan los ciudadanos que dan una propia forma a la integración regional, digamos **una integración que surge al nivel local, y que está subiendo a niveles políticos más altos**. Es un ejemplo de una población que no está frustrada, pero está activamente buscando cómo aprovecharse de la regionalización.³⁵

Exatamente como Oosten (2007, p. 33) concluyó en el presente capítulo, señalando que “las alianzas transfronterizas pueden ser las pioneras para una integración regional inclusiva, ofreciendo la base de un manejo sostenible del patrimonio natural compartido.”

35 OOSTEN, Cora van. *La cooperación internacional y el proceso MAP*. Transcripción de exposición oral presentada durante el V Fórum MAP, en 16 set 2004, Puerto Maldonado-PERU. Disponible en: <http://map-amazonia.net>. Acceso en 14 fev 2008.

Capítulo 9 – Iniciativa MAP como indutor de integração regional informal e cooperação internacional plurilateral e descentralizada na região de fronteira da amazônia sul-ocidental, a partir da sociedade civil.

No primeiro capítulo, fez-se menção a incapacidade do Estado-nacional em engendrar soluções amplas a problemas sócio-culturais-ambientais de natureza global, mencionando-se a miséria, a distribuição de renda, o aquecimento global, a imigrações ilegais e o terrorismo. Adicionem-se a isso a difusão de endemias infecto-contagiosas, a gestão do lixo e demais resíduos tóxicos, a gestão de recursos hídricos transfronteiriços, a proliferação de armas de destruição em massa, dentre uma série de outros problemas cujos efeitos não se intimidam por fronteiras políticas, exigindo soluções conjuntas, para além do âmbito nacional, regional ou global:

Held (2007. p. 572-573), discorrendo sobre as transformações da democracia e sobre a construção de um projeto democrático cosmopolita, identifica quatro grandes características da transformação democrática, sendo que a última delas refere-se, especificamente, à questão fronteiriça. Assim sendo, ele desenvolve o conceito de “comunidades sobrepostas de destino”, referindo-se ao elevado grau de interligação existente entre as “fortunas e perspectivas das comunidades políticas individuais” de fronteira. Salienta que:

Em todas as grandes áreas da política governamental, **o enredamento das comunidades políticas nacionais em processos regionais e globais as envolveu em questões intensivas de coordenação e controle transfronteiriço.** O espaço político para o desenvolvimento e a promoção de um governo efetivo e para responsabilidade do poder público já não está preso a um território nacional delimitado. (HELD, 2007, p. 572-573, grifo nosso).

Na sequência, o mesmo autor propõe um grupo de 5 (cinco) grandes alternativas para a construção do projeto democrático cosmopolita, a última das quais já abordada no capítulo anterior:

[a] primeiro, a extensão da legislação para remodelar os mercados é necessária para combater a indeterminação deles e os maciços custos sociais e ambientais que eles por vezes acarretam; [b] novas formas de coordenação econômica são indispensáveis [ante] a necessidade de uma nova autoridade econômica transnacional capaz de deliberar sobre situações econômicas emergenciais, a dinâmica dos mercados internacionais de capital e o amplo equilíbrio entre prioridades de investimento público e padrões de despesas; [c] desenvolver medidas para regular a volatilidade dos mercados financeiros internacionais e sua busca especulativa de curto prazo; [d] medidas destinadas a amenizar os casos mais prementes de sofrimento econômico [e] **medidas para estender as formas e processos democráticos através de fronteiras territoriais [...]** (HELD, 2007, p. 580-581, grifo nosso).

O mesmo raciocínio se aplica a ocorrência de processos sócio-políticos diversos em região de fronteiras, cabendo-se afirmar que:

O meio ambiente não pode ser desmembrado, os corpos de água desconhecem fronteiras geopolíticas, os povos que vivem em determinado espaço compartilhado devem receber de seus Estados e da comunidade internacional um tratamento equânime, abraçando a visão sistêmica na condução de políticas públicas.

[...]

O Direito Internacional ameniza, mas não aplaca com pontualidade as necessidades para que se efetivem direito e interesses regionais fronteiriços ou transfronteiriços, restando à sociedade local [...] consignar uma longa jornada de solicitações perante seus Estados. (CUNHA; CASTRO; THOMAZ, 2007, p. 44-46).

A Iniciativa MAP, na condição de agrupamento de fóruns de discussão, de espaço público transfronteiriço de discussão e deliberação, tem se servido a uma das estratégias descritas por Held (2007): através de seus foros discursivo-comunicativos, tem influenciado a agenda política dos três países fronteiriços, no âmbito dos poderes das Unidades Federativas locais, induzindo práticas de cooperação internacional pelos países a que fazem parte os Estados e Departamentos de fronteira.

Ao analisar os processos constitutivos e de desenvolvimento dos foros da Iniciativa MAP, Oosten (2007, p. 33) aduz à cooperação e às alianças transfronteiriças espontâneas como precursoras dos processos mais amplos de integração regional, a partir de uma base social:

[...] autores como Baud (2000), Herzog (1990) y Martínez (1994) quienes han estudiado áreas fronterizas em América Latina, las han caracterizado como áreas de alta dinámica, donde las redes políticas, culturales y económicas se sobrepone y la articulación de sociedades vecinas da espacio a um proceso de **cooperación e integración tranfronteriza espontánea**. Según Baud (2000) la nueva cooperación económica y de infraestructura entre los países Latinoamericanos a resultado en el crecimiento de la importancia de las áreas fronteriza que, por sus interacciones transfronterizas sociales, políticas y económicas no pueden se consideradas como sistemas económicos cerrados sino pero como centros de sistemas económicos tranfronterizos.

[...]

También del lado de la sociedad civil las alianzas transfronterizas son múltiples. Refiriéndose a estas alianzas, Herzog (1990) há desarrollado el concepto de “formación social transfronteriza”, y Martínez habla de la Idea de “frontera viva” (Martínez, 1994), ambos com el objetivo de explicar la dinámica particular de sociedades civiles em regiones fronterizas, generada por uma articulación intensa entre sociedades vecinas. Es esta cooperación transnacional o “transnacionalismo” (el término introducido por Martínez, 1994) que dió luz a uma gama de alianzas fronterizas. Alianzas que, fortalecidas por la formación de una clase política regional, se han transformado en políticas, agendas y acciones regionales. Políticas, agendas y acciones regionales que no necesariamente se circunscriben al marco político nacional, sino más bien se oponen al marco

nacional. Como resultado, éstas en áreas fronterizas se apartan de sus centros políticos, integrándose em regiones transfronterizas con sus propias estructuras formales e informales de **gobernanza regional**.

Existe poca información sobre la potencialidad de estas alianzas transfronterizas como precursoras de la integración regional. Sin embargo, recordando el proceso de la integración Europea, existe material interesante sobre el rol de la **cooperación fronteriza y el transnacionalismo** en la formación de la Unión Europea. Autores como Mittelman (2000), Keating (1998) y Hetne (1994) enfatizan **la importancia de las redes y alianzas transfronterizas como requisitos de una integración social y política, formando etapas indispensables hacia una integración económica sostenible**. Este “**Nuevo Regionalismo**” enfatiza la importancia de las redes transfronterizas fundadas em la sociedad civil, como “proveedor de um potencial creativo para iniciar un desarrollo sostenible y democrático, fundado en un soporte popular, un sentimiento amplio de inclusión social, y una integración regional colectiva (Mittelman, 2000)”. **Podría ser que también en América Latina, las alianzas transfronterizas pueden sean las pioneras para uma integración regional inclusiva, formada por y para la sociedad regional, ofreciendo la base de um manejo sostenible del patrimonio natural compartido?** (OOSTEN, 2007, p. 33, grifo nosso).

O desenvolvimento e a aplicação de mecanismos e instrumentos de aferição mais precisos dos resultados concretos oriundos da geração de influência dos processos discursivos da Iniciativa MAP nos poderes públicos locais, certamente, poderá constituir objeto de estudo de cunho mais quantitativo, com levantamento de dados primários e formulação de estatísticas. Contudo, demonstrar-se-ão, dentro das possibilidades de aferição empírica, os efeitos advindos enquanto resultados dessa mencionada geração de influência na esfera pública.

Serão descritos, nesse sentido, quatro exemplos significativos desse tipo de atividades cooperativas, cuja execução se deu a partir dos indicativos da Iniciativa MAP: o primeiro deles refere-se é a formação do *Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba* – CONDIAC, instituição responsável pelo estabelecimento de estratégias e políticas intermunicipais de desenvolvimento, tais como a apresentação de projetos e captação conjunta de recursos públicos perante Ministérios e outras agências de fomento e financiamento. Os consórcios intermunicipais são estruturas previstas no ordenamento jurídico brasileiro e que, nesse caso, tiveram a formação induzida pelos debates e discussões travadas no âmbito na Iniciativa MAP. No Peru e na Bolívia também se observou a formação de entidades equivalentes aos consórcios municipais brasileiros, como a AMFROMAD (Associação dos Municípios de Fronteira de Madre de Dios, formada por Iñapari, Ibéria, São Lourenço, Las Piedras e Puerto Maldonado), no Peru, e o Consórcio Tauhamano, formado pelos municípios de Bolpebra, Bella Flor, Cobija, Filadélfia e Porvenir, na Bolívia.

O segundo exemplo traduz como os foros da Iniciativa MAP têm servido como espaço de intercâmbio de experiências entre instituições estatais que, a rigor, não estão envolvidas na gestão da política externa ou da cooperação internacional institucional, cujas diretrizes e protocolos são determinados pelos Ministérios de Relações Exteriores, como é o caso das ações integradas dos organismos de Defesa Civil dos três Departamentos/Estado de fronteira envolvidos, nas ações de combate a incêndios, alagações e demais situações de calamidade pública.

O terceiro exemplo de exercício de influência na formatação e adoção de políticas públicas de Estado de integração entre o Brasil e os países de fronteira Peru e Bolívia, no entanto, se subdivide em outros dois: (a) a menção à Iniciativa MAP constante na *Declaração Conjunta dos Ministros de Relações Exteriores do Brasil e do Peru*, firmada em 17 de fevereiro de 2006, na cidade de Lima. A Declaração foi resultado da 2ª Reunião do *Mecanismo de Coordenação e Consulta de Chanceleres*, estabelecido pelos Presidentes do Brasil e do Peru em agosto de 2003. Na ocasião, em visita oficial ao Peru, o então Embaixador do Brasil, Chanceler Celso Amorim, em conjunto com o Chanceler peruano, firmaram a mencionada Declaração Conjunta em que passaram em revista diversos pontos da agenda de cooperação internacional entre Brasil e Peru. Em um dos tópicos constantes no documento³⁶, denominado *Temática Fronteiriça*, os chanceleres “destacaram, ademais, a importância da iniciativa MAP (Madre de Díos, Acre e Pando) como foro de desenvolvimento das regiões fronteiriças de Peru, Brasil e Bolívia, e acordaram que suas Chancelarias realizem adequado seguimento da iniciativa.”³⁷; (b) na celebração da Declaração do Rio Acre, documento firmado pelos então Presidentes Lula (Brasil), Mesa (Bolívia) e Toledo (Peru), no Estado do Acre, em 11 de agosto de 2007, em que os presidentes “saludaram con satisfacción la convocatoria a la V Reunión de la Iniciativa

36 Os tópicos que constituem a Declaração Conjunta são: Navegação Fluvial, Cooperação Técnica, Sistema de Controle Integrado Fronteiriço, Temática Fronteiriça, Facilidade para o Trânsito de Nacionais do Brasil e do Peru, Temática Ambiental, Segurança e Defesa, Cooperação em Matéria de Proteção e Vigilância da Amazônia, Comissão Mista Peruana-Brasileira sobre Drogas, Iniciativa IIRSA, Encontro de Trabalhos Ministeriais e de Autoridades, Integração Física e Transportes, Turismo, Comissão Mista de Inspeção de Marcos Fronteiriços, Cooperação Judicial, Formação Diplomática e Cooperação Interinstitucional, Agenda Educativa e Cultural, Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, Comunidade sul-Americana de Nações, e, por fim, Nações Unidas.

37 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Declaração Conjunta dos Ministros de Relações Exteriores do Brasil e do Peru*. Lima, 17 fev 2006. Disponível em: http://map-amazonia.net/index.php?page=arquivo&lang=pt&item_id=540&arquivo_titulo=Declara%20E3o%20Conjunta%20dos%20Ministros%20de%20Rela%20E7%F5es%20Exteriores%20do%20Brasil%20e%20do%20Peru. Acesso em: 14dez2006.

MAP, que constituye un importante esfuerzo regional para concretar uma zona de integracion fronteriza.”

O quarto e, talvez, maior dos exemplos consiste na formação do *Grupo de Trabalho para Gestão da Bacia do Rio Acre*, formado no âmbito da Câmara Técnica de Gestão dos Recursos Hídricos Transfronteiriços (CTGRHT), do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), do Ministério do Meio Ambiente (MMA). A criação e a composição de referido Grupo de Trabalho (GT) é um desdobramento da oficina intitulada *Aspectos Legais e Ações Estratégicas para a Gestão Compartilhada da Bacia Trinacional do Rio Acre - Brasil, Bolívia e Peru*, realizada nos dias 09, 10 e 11 de maio de 2006, em Epitaciolândia-AC, assim como dos debates ocorridos na 33ª e 34ª Reuniões da CTGRHT, em Brasília-DF.

O Grupo de Trabalho (GT), cuja estrutura, formação e composição estão previstas na legislação nacional, foi instituído no intuito de “elaboração de uma proposta de modelo para a gestão da Bacia do Rio Acre, considerando os aspectos legais, institucionais e orçamentários para sua implementação.”³⁸ Tomando como base os trabalhos que culminaram na assinatura do tratado entre Brasil e Paraguai que constituiu o *Comitê Binacional do Bacia do Rio APA*, tem-se discutido, no âmbito das reuniões desse GT, a formulação de uma minuta de tratado internacional que intente constituir o *Comitê Trinacional da Bacia Hidrográfica do Rio Acre*, algo inédito na história da política exterior, da cooperação técnica internacional e da diplomacia de nosso país.

Essa demanda pelo estabelecimento de um modelo de gestão compartilhada para a bacia do Rio Acre foi apresentada ao CTGRHT em 15 de fevereiro de 2006, quando fora criado o mencionado Grupo de Trabalho (GT). Sob a coordenação inicial do Ministério do Meio Ambiente e, agora, do Ministério da Justiça, esse GT, cujos trabalhos foram prorrogados até abril do ano de 2008, contou com participação local. O produto final do GT seria um relatório com propostas de tratamento das questões na bacia do Rio Acre sob o ponto de vista institucional, devendo conter proposta de acordo trilateral.

38 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Recursos hídricos. Câmara Técnica de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços. **Grupo de Trabalho para gestão da bacia do rio Acre. Disponível em:** <http://www.cnrh-srh.gov.br/>. Acesso em: 3mar2007. Ainda a esse respeito, a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a política nacional de recursos hídricos, dispõe, em seu art. 39, § 2º, sobre a composição dos Comitês de Bacias Hidrográficas, no caso de rios de regiões fronteiriças e transfronteiriças.

Nesses termos, a reunião das diversas movimentações sociais agasalhadas sob o seio da Iniciativa MAP, vai se caracterizando, ao menos em princípio, como exemplo de espaço público tranfronteiriço de participação popular, auxiliando no processo de construção da integração regional informal e cooperação internacional transfronteiriza, descentralizada, partindo de baixo para cima, ou seja, a partir dos anseios e necessidades da sociedade civil, sob a ótica municipal/local, induzindo, posteriormente, a atuação oficial dos Estados-nação através de seus agentes institucionais.³⁹

Em esforço de síntese para relacionar todos os possíveis avanços oriundos nas diferentes temáticas trabalhadas no foros da Iniciativa MAP, Oosten (2007, p. 34) afirma que:

Desde su inicio, la Iniciativa MAP há generado gran expectativa, y dio luz a la formación de varias alianzas trinacionales, directamente o indirectamente ligado al desarrollo sostenible de la región. Sin entrar em detalles, se puede contar com una amplia gama de alianzas, entre ellas: una alianza formal entre los municipios fronterizos buscando instrumentos de ordenamiento territorial comum; un proyecto de manejo de la Cuenca de Rio Acre; un programa trinacional de educación ambiental; cursos universitarios trinacionales; armonización legislativa em temas de migración, educación y salud; control común sobre la explotación de la madera; esfuerzos conjuntos de lucha contra los incendios florestales; experimentación sobre tecnología de extracción y procesamiento de productos forestales; estudios sobre el impacto de la carretera Interoceánica; un comité de derechos humanos; un comité de promoción turística regional; un comité de promoción comercial; talleres de intercambio entre productores rurales; un “tren de conocimiento” difundiendo los resultados de investigaciones hacia el nivel comunitario; eventos culturales compartidos; y mucho más.

[...]

En menos de diez años, el MAP há evolucionado de un grupo de académicos preocupados por los cambios climáticos hacia un processo de concertación multi-sectorial, com el ambiciosos objetivo de elaborar una agenda de desarrollo regional. Uma prueba es la expresión del Foro MAP VII, a llevarse a cabo em Noviembre 2007, que tiene como título “Sociedades locales diseñando soluciones regionales.” (OOSTEN, 2007, p. 34).

39 Segundo Bonella (2006), “no âmbito do município, os cidadãos se relacionam diretamente com o governo local, exigem, fiscalizam, propõem ao governo que está perto, planejam junto com o governo as políticas e executam a sua parte de maneira articulada e coerente com o todo que foi pensado para o lugar. Enfim, potencialmente, é o espaço básico da práxis dos sujeitos da ação coletiva, para onde convergem e desde onde se impulsionam teses e pautas políticas gerais, no sentido da democratização do Estado e da sociedade.”. Mais adiante, arremata: “nos termos como concebida a participação popular pela Constituição Federal Brasileira, ela deverá ter lugar em todos os níveis de exercício do poder político. Mas o nível local é, por excelência, seu *habitat* natural. A proximidade que as comunidades menores, a grande maioria dos municípios, portanto, permite entre o povo e os governantes é elemento incentivador e facilitador da participação.” BONELLA, Daniele Soncini. *Cidadania, poder local e espaço público*. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/x/27/95/2795/>. Acesso em 16ago2006 às 22:43hs. p. 3 e 8.

Nesse sentido, Tostes (2004, p. 55), ao abordar “os novos processos de atuação política extra-estatal e as conseqüências da emergência de novos atores políticos para as teorias de relações internacionais”, assinala que:

[...] a emergência de novos atores internacionais e de uma sociedade civil global, explicaria uma nova tendência para se pensar a relação entre o sistema de Estados e a sociedade internacional. Incluindo-se a importância das instituições e dos indivíduos ao mesmo tempo (como se confluíssem idéias naturalmente associadas ao racionalismo liberal e ao idealismo utópico separadamente), é possível considerar a importância das idéias e formas de solidariedade na política internacional. (TOSTES, 2004, p. 55).

Na mesma esteira, Stuart ([s.d.], p. 1-6), ao analisar o processo de formação do regionalismo europeu e suas implicações na democracia dos Estados-nação, afirma que:

No contexto da crise de representação política que caracteriza o estágio atual dos processos de integração regional, a presença de atores subnacionais – prefeitos, governadores, presidentes de região, etc. – como protagonistas do cenário institucional europeu é considerada uma contribuição ao processo de ‘democratização’ das decisões supranacionais. Essa hipótese gera uma outra: a atuação desses atores, representantes do Estado nacional concebido como construção social e territorial, legítima, perante a sociedade regional e local, a cessão de soberania necessária à adesão ao projeto de integração. [...] sustenta-se que a democratização do processo de integração somente acontecerá se existir essa imbricação dos representantes diretamente eleitos pela população, em todos os níveis de governo, no fazer as políticas européias dirigidas às populações por eles representadas. Portanto, a democracia não pode ser considerada somente um atributo do bloco regional pela imposição desse regime de governo aos seus Estados membros, mas deve ser endogenamente gerada pela participação de representantes de poderes regionais e locais autodeterminados, embora constitutivos do Estado nacional, que é membro pleno de direito pelos Tratados.

Em sentido similar, Vigevanni ([s.d.]), ao abordar o tema da democracia e dos atores políticos no Mercosul, afirma que:

Todos os processos de integração regional têm tido que se demonstrar sensíveis aos anseios de participação e democráticos. Ainda que a União Européia seja a experiência mais desenvolvida, sabemos que a incidência de pressões democráticas e participativas deram-se no Mercosul, no NAFTA e estão dando-se nos processos de negociação da ALCA e da área de livre comércio entre a União Européia e o Mercosul. Aqui falamos de democracia em outro sentido, não o da representação política liberal, mas o da participação. O que é certo é que na última década, a capacidade de articulação da sociedade civil, de grupos de pressão, da opinião pública, ainda que muitas vezes entrelaçada a interesses do Estado, pôde incidir sobre a opinião de Estados poderosos.

Há que se considerar, contudo, as possíveis distorções e entraves existentes em iniciativas desta natureza, tal qual explicitado quando da crítica aos modelos teórico-discursivos habermasianos. Oosten (2007, p. 34-35) ressaltou, com precisão, os principais possibilidades de distorções presentes nos processo discursivos dos foros integrantes da Iniciativa MAP conforme os diferentes grupos de interesse que deles fazem parte:

Según la clasificación de Ros-Tonen et al (2007), **el MAP puede ser clasificada como alianza multi-sectorial, alianza de investigación o alianza política**. El problema de estos tipos de alianzas es que los participantes provienen de varios sectores de la sociedad, cada uno con sus propios intereses y motivos de participar. Intereses múltiples, a veces conflictivos, especialmente cuando están relacionados al aprovechamiento, la explotación, o la conservación de los recursos forestales. Y además, por su característica tranfronteriza, los actores operan en otros niveles políticos en tres contextos nacionales, donde los poderes no son equitativamente distribuidos entre y dentro de actores.

Por estas razones, las alianzas multi-sectoriales, incluyendo las alianzas de investigación y políticas, **tienen varios riesgos potenciales**. Primero, la presunción detrás de una alianza es que todos actores inviertan sus recursos financieros o humanos esperando a un beneficio común. Sin embargo, en la realidad, todos actores tienen sus propios intereses y agendas, con la potencialidad de generar conflictos internos impidiendo la búsqueda de un objetivo común. Segundo, el riesgo es que durante el proceso, los intereses de los actores más poderosos empiecen a dominar. Eso puede llevar a una dependencia hacia el actor más poderoso, en términos políticos y financieros, y la pérdida de los actores que no comparten estos intereses. Tercero, si el discurso dominante de la alianza es fuerte, puede ocultar los intereses alternativos, generando así “agendas ocultas” de uno o más actores participantes, afectando a la transparencia y la credibilidad de la alianza. (OOSTEN, 2007, p. 34-35, grifo nosso).

Ademais disso, diversos outros exemplos de ações, caracterizáveis enquanto atividades de cooperação internacional, podem ser identificadas e relatadas como sendo políticas públicas implementadas a partir das deliberações e indicativos nascidos nos foros da Iniciativa MAP. Acredita-se que as acima descritas são suficientes para comprovar as hipóteses principal e secundárias: verificar sob quais aspectos a “Iniciativa MAP” estaria resultando na construção (emergência) de um espaço público de âmbito transfronteiriço (espaço público transnacional de participação popular) ao tempo em que se investigava e verificava se as práticas de participação popular (cidadania participativa), realizadas no seio dessa iniciativa, estariam a funcionar como indutoras na adoção de práticas de cooperação internacional transfronteiriça, plurilateral e descentralizada, na região de fronteira da bacia hidrográfica do Alto Rio Acre, na Amazônia Sul-Occidental.

Considerações Finais

O presente trabalho pretendeu caracterizar determinados foros de debate e deliberação popular (Iniciativa MAP), situados na região de fronteira da Amazônia Sul-Ocidental (Estado do Acre-BRASIL; Departamento de Madre de Dios-PERU; Departamento Pando-BOLÍVIA) e envolvendo atores sociais de diferentes nacionalidades, como emergentes espaços públicos transfronteiriços de participação popular, bem como de que maneira tais foros/espacos tem atuado como indutores de um modelo de integração regional informal e de cooperação internacional transfronteiriça, plurilateral e descentralizada, a partir da atuação social.

Para tanto, ancorou-se, enquanto teoria base, nas proposições habermasianas a respeito da teoria da razão e da ação comunicativa (teoria discursiva), procedendo-se, à luz de tais teorias, com a análise das categorias sociológicas essenciais para a caracterização proposta, tais como cidadania, democracia, sociedade civil, novos movimentos sociais, participação popular e espaço público, com enfoque especial na conformação de tais institutos no ambiente contemporâneo global.

Tal ambiente contemporâneo global, enquanto contexto histórico sobre o qual o presente trabalho se erigiu, desde o início explicitado, situa-se no limiar da globalização, a partir de onde se observa o enorme grau de interdependência advindo da integração avançada dos mercados mundiais (demonstrado através da volatilidade dos capitais) e respectivos fluxos de produção, de origem de matérias primas, de destinos de produtos, de divisão transnacional do trabalho, dentre outros.

Mesmo sob tal realidade interdependente, talvez ainda soasse deslocado ou por demais vanguardista, em que pesem as sólidas obras de alguns pensadores das ciências sociais do final do século XX e início do século XXI, parte delas aqui abordadas, falar em cidadania e democracia participativas quando sequer a sua forma representativa alcançou/atingiu a totalidade do globo ou mesmo, nos lugares onde foi implantada, ainda não esteja consolidada como de fato o deveria.

Mas é justamente a crise do sistema de representação das democracias liberais (crescente desinteresse generalizado pela política e o conseqüente baixo índice de votantes em eleições por sufrágio universal) que enseja a “ressignificação” dos conceitos de cidadania e de democracia, uma busca por novas alternativas que venham, dentre outros

aspectos, contribuir para a legitimação da arena política. (HOBSBAWN, 2007, p. 104-107).

A idéia de cidadania e democracia participativas, de sociedade civil global, de democracia global, somente tem sentido no contexto de reconstrução do estado de bem-estar social, de uma proposta de sedimentação de espaços públicos e mecanismos participativos devidamente reconhecidos, tais como a Iniciativa MAP, em complemento aos mecanismos de representação que também devem ser repensados e ampliados.

Ao falar da construção de um paradigma para as ciências sociais que possibilite afastar as análises sociológicas dos ditames dos pressupostos e postulados constituídos ainda ao final século XIX, tendo como pilar a figura do Estado-nação e a “tricotomia” Estado-Mercado-Sociedade; ao falar da construção de novos paradigmas científicos que se baseiem na análise do sistema-mundo e seus respectivos sistemas históricos ou sistemas internacionais, ou na idéia de complexidade ou ainda na razão e na ação comunicativa; ao situar a cidadania e a democracia no âmbito dos regionalismos e do globalismo, o que só pode ser feito se de acordo com os preceitos desses paradigmas ainda em construção; ao se questionar se as práticas participativas no âmbito dos regionalismos e no panorama da emergente sociedade global ainda não passam de experiências incipientes; ao se indagar se as práticas dos diversos organismos da sociedade civil, dos atores sociais, incluindo-se aí os movimentos sociais e diferentes espécies de OSCs também são colocadas em cheque e vivem períodos de nebulosidade, tal qual vive o Estado no exercício de sua soberania, diante da ofuscante atuação do mercado e sua envolvente dinâmica internacional de fluxos financeiros inconstantes; então, deve-se considerar as experiências de participação social periféricas de fronteira, tais como a Iniciativa MAP, com uma visão cientificamente atenta.

De fato, tais espécies de mobilização popular carregam consigo muito do interesse estratégico dos Estados nacionais, na figura de suas agências ou autarquias financiadoras, prejudicando uma das características primordiais dos atores sociais que atuam sob a ótica da razão comunicativa: a autonomia. De igual forma, não se pode deixar de ponderar que as proposições de foros populares, como aquelas oriundas da Iniciativa MAP, sirvam de justificativa infalível para atuação de Governos Locais e Nacionais, ou mesmo como “ferramenta” para a expansão de mercados emergentes para as sociedades locais.

Ainda que diante de tais ressalvas, acredita-se que os processos participativos descritos no presente trabalho devem se constituir pautados na capacidade de interferir e

influenciar o poder público e, quiçá, o mercado, para as reais necessidades da população do lugar, com o devido respeito tanto aos princípios universais dos direitos humanos e de sustentabilidade ambiental, quanto aos particularismos das identidades culturais locais, sob pena de aproximar a atuação de tais iniciativas mais do conceito de “grupos de interesse” do que propriamente da atuação de atores sociais em sentido mais amplo.

Nesse contexto de tensões e contrapontos entre identidade/diversidade e nacionalidade/valores ocidentalmente universais, é fundamental que, a partir das fronteiras, ainda que periféricas, vá se construindo uma trama de identidade transnacional, fundada no reconhecimento de semelhanças nas diferenças entre nacionais de países de fronteira. Há mais semelhanças sócio-culturais entre os habitantes da tríplice fronteira da Amazônia Sul-Occidental do que entre os mesmos e seus compatriotas de suas respectivas capitais nacionais. Trata-se, pois, do respeito à alteridade daquele que, embora diferente, guarda elementos de identificação comum.

São os valores universais da dignidade da pessoa humana que devem motivar todo e qualquer esforço, estatal, de mercado ou social, no sentido da construção e consolidação de um ambiente público propício a participação popular na arena internacional, com vistas a minimização dos impactos negativos dos processos globais e democratização de seus efeitos positivos.

Nesse sentido, acredita-se que o presente trabalho cumpriu com a demonstração de suas hipóteses primordial e secundárias: o surgimento de um emergente espaço público transnacional de participação popular (a Iniciativa MAP) e em qual medida este espaço tem contribuído para um processo de integração, não no sentido que lhe é conferido pelo conceito de regionalismo, a partir de organizações internacionais formais, mas de uma integração regional informal, oriunda a partir de processos discursivo-comunicativos.

Além da comprovação de suas hipóteses, acredita-se haver também comprovado uma das premissas nas quais se funda o presente estudo: que a participação popular, através de conselhos e demais esferas de deliberação e decisão, para muito além da atuação de representantes de governo, ainda que democraticamente eleitos, é de fundamental importância para a efetivação democrática e cidadã de políticas públicas de integração regional, constituindo-se, assim, novas esferas públicas de participação popular transnacional, notadamente no âmbito da fronteira entre países.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Joaquim Leonel de Rezende. *Espaço público e união européia*. Disponível em: http://www.pucrio.br/sobrepuc/depto/direito/revista/online/rev11_joaqui.html. Acesso em: 16ago2006, às 21:43hs.

ALVRITIZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. In: *Lua nova, revista de cultura e política*. São Paulo: CEDEC, nº 50, 2000. pp. 25-45.

ALVRITIZER, Leonardo. Em busca de um padrão de cidadania mundial. In: *Lua nova, revista de cultura e política*, São Paulo: CEDEC, nº 55/56, 2002, p. 29-55.

BALLIVIÁN, Guillermo Rioja. La construcción de la región trinacional MAP. In: *Revista Mapiense*. Ano I, nº I. Publicação do Programa Integrado para Desenvolvemento da Amazônia Ocidental. Rio Branco: UFAC, 2007. p. 7.

BARBER, Benjamim R. Como civilizar a sociedade e fortalecer a democracia. In: GIDDENS, Anthony. *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo: Unesp, 2007. pp. 377-390.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONELLA, Danielle Soncini. *Cidadania, poder local e espaço público*. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/x/27/95/2795/>. Acesso em 16ago2006 às 22:43hs.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Declaração Conjunta dos Ministros de Relações Exteriores do Brasil e do Peru*. Lima, 17 fev 2006. Disponível em: <http://map-amazonia.net>. Acesso em: 14dez2006.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Declaración Presidencial del Rio Acre*. Disponível em: <http://map-amazonia.net>. Acesso em: 14dez2006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Recursos hídricos. Câmara Técnica de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços. **Grupo de Trabalho para gestão da bacia do rio Acre. Disponível em:** <http://www.cnrh-srh.gov.br/>. **Acesso em: 3mar2007.**

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em redes*. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 565-574.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. In: *Lua nova, revista de cultura e política*. São Paulo: CEDEC, nº 28/29, 1993. p. 85-106,

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais o Brasil. *Revista Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, nº 38, 1994. pp. 38/52.

COSTA, Sérgio. A democracia e a dinâmica da esfera pública. In: *Lua nova, revista de cultura e política*. São Paulo: CEDEC, nº 36, 1995. pp. 55/65.

COSTA, Sérgio. Contexto da construção do espaço público no Brasil. *Revista novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, nº 47, 1997. pp. 179/192.

COSTA, Sérgio. Complexidade, diversidade e democracia. In: SOUZA, Jessé (org.) *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: UnB, 2001. pp. 461-476

CUNHA, Eldis; CASTRO, Ariadne; THOMAZ, Liliane. A participação popular na gestão compartilhada de recursos hídricos. O caso da bacia do alto rio Acre e a iniciativa MAP: uma história de sucesso. *Revista Mapiense*. Ano I, nº I. Publicação do Programa Integrado para Desenvolvimento da Amazônia Ocidental. Rio Branco: UFAC, 2007. p. 39-46.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p 103-115.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez, 1988. p. 18-79.

DWORKIN, Ronald. A igualdade importa? In: GIDDENS, Anthony (org.). *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo: Unesp, 2007. pp. 245-252

GIDDENS, Anthony (org.). *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

GOHN, Maria da Glória. (org.). *Movimentos sociais no início do século XXI*. Petrópolis: Vozes, 2003.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais*. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

GUDYNAS, Eduardo. El MAP entre la integración regional y las zonas de frontera em nueva globalización. *Revista Mapiense*. Ano I, nº I. Publicação do Programa Integrado para Desenvolvimento da Amazônia Ocidental. Rio Branco: UFAC, 2007. p. 11-19.

HABERMAS, Jürgen. Uma conversa sobre questões da teoria política: entrevista de Jürgen Habermas a Mikael Carlehedem e René Gabriels. *Revista Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, n. 47, mar 1997.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. In: *Lua Nova, revista de cultura e política*. São Paulo: CEDEC, n. 36. 1995. pp. 39-53.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural na esfera pública*. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jurgen. *A Inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

HELD, David. Regulamentando a globalização? a reinvenção da política. In: GIDDENS, Anthony (org.). *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo: Edunesp, 2007. pp. 569-583.

IANNI, Octávio. *A sociedade global*. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005

IANNI, Octávio. *Teorias da globalização*. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

IANNI, Octávio. *A era do globalismo*. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

INICIATIVA MAP. *Apresentação*. Disponível em: <http://map-amazonia.net> Acesso em: 14ago2006.

INICIATIVA MAP. *Carta de Cobija*: documento final do Fórum MAP III. Disponível em: <http://map-amazonia.net>. Acesso em: 14ago2006.

INICIATIVA MAP. *Carta de Cobija*: documento final do Fórum MAP VI. Disponível em: <http://map-amazonia.net>. Acesso em: 26jan2007.

INICIATIVA MAP. *Carta de Brasília e Epitaciolândia sobre cooperação para o desenvolvimento sustentável da Região MAP (Madre de Deus-Peru, Acre-Brasil, Pando-Bolívia) da Amazônia Sul-Occidental*: documento final do Fórum MAP IV. Brasília/Epitaciolândia, 2003. Disponível em: <http://map-amazonia.net>. Acesso em: 14ago2006.

INICIATIVA MAP. *Carta de Puerto Maldonado*: documento final do Fórum MAP V. Disponível em: <http://map-amazonia.net>. Acesso em: 26jan2007.

INICIATIVA MAP. *Documento final do Fórum MAP VII*. Disponível em: <http://map-amazonia.net>. Acesso em: 26jan2008.

INICIATIVA MAP. *Lista dos Mini-Map's*. Disponível em: <http://map-amazonia.net/index.php?lang=pt&page=minimaps>. Acesso em: 14ago2006

MAGNOLI, Demétrio. *Relações internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MARSHAL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 220p.

MENDOZA, Elsa. et. alli. El tren de intercambio de conocimiento: um mecanismo de desarrollo de capacidades hacia la gobernabilidad ambiental participativa. *Revista Mapiense*. Ano I, nº I. Publicação do Programa Integrado para Desenvolvimento da Amazônia Occidental. Rio Branco: UFAC, 2007. p. 47-56.

MONDAINI, Marco. *O socialismo liberal de Norberto Bobbio*. Disponível em: <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv199.htm>. Acesso em: 27jan2008

MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia científica para o curso de direito*. São Paulo: Atlas, 2000.

NASCIMENTO, Mariangela M. *Reflexões acerca do espaço público em Hannah Arendt*. Revista *Ética & Filosofia Política* (Volume 8, Número 1, junho/2005) Disponível em: http://www.eticaefilosofia.ufjf.br/8_1_mariangela.html. Acesso em: 16ago2006 às 22:56hs

O'DONNELL, G. *Estado, democratización y ciudadanía. Nueva sociedad*. [s. l.]: 1993, nº 128.

OLIVEIRA, Odete Maria de. A era da globalização e a emergente cidadania mundial. In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JÚNIOR, Arno. (Org.) *Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais*. Ijuí: Editora Unijuí, 2003. p. 463-544.

OLIVEIRA, Odete Maria de. Regionalismos. In: BARRAL, Welber (org.) *O Brasil e a OMC*. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2002. p. 139-163.

OOSTEN, Cora Van. *La cooperación internacional y el proceso MAP*. Transcrição de exposição oral apresentada durante o V Fórum MAP, em 16set2004, Puerto Maldonado-PERU. Disponível em: <http://map-amazonia.net>. Acesso em 14fev2008.

OOSTEN, Cora Van. De cambios climaticos a sociedades locales diseñando soluciones regionales: la formación de un espacio de gobernanza tranfronteiriza em la Amazonia Suroccidental. *Revista Mapiense*. Ano I, nº I. Publicação do Programa Integrado para Desenvolvimento da Amazônia Ocidental. Rio Branco: UFAC, 2007.

RIFKIN, Jeremy. *O sonho europeu*. São Paulo: M.Boocks, 2005. p. 214-226

SCHERER-WARREN, Ilse. *Cidadania sem fronteira: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999. p. 39-58.

SCHERER-WARREN, Ilse. Novos atores e práticas ambientalistas na era da globalização. Comunicação apresentada na Mesa Redonda “*Políticas ambientalistas, novos atores e globalização*”, na 3ª Reunião Especial da SBPC, 4 de maio de 1996. Florianópolis: mimeo, 1996.

STUART, Ana Maria. *Regionalismo e democracia: uma construção possível*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais [s.d.]. Disponível em: http://www.cebri.org.br/pdf/213_PDF.pdf. Acesso em: 04dez2006.

TELO, Antonio José. *Do tratado de tordesilhas à guerra fria: reflexões sobre o sistema mundial*. Blumenau: Editora da FURB, 1996.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Participação cidadã na sociedade civil global. In: *Lua nova, revista de cultura e política*, São Paulo, nº 43, 1999, pp. 135-168.

TOSTES, Ana Paula B. Identidades transnacionais e o Estado: viço e teimosia? In: *Lua Nova, revista de cultura e política*. São Paulo: CEDEC, n. 63, 2004.

TOURAINÉ, Alain. *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*. Petrópolis: Vozes, 2006.

VIGEVANI, Tullo et alli. Democracia e atores políticos no Mercosul. In.: *Los rostros del mercosur*. Disponível em: <http://168.96.200.17/ar/libros/sierra/vigevani.pdf>. Acesso em: 16ago2006.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

VIEIRA, Liszt. Entre a terra e o céu: a cidadania do nacional ao global. In: ANONNI, Danielle (org.). *Novos conceitos do novo direito internacional: cidadania democracia e direitos humanos*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Impensar a ciência social: os limites dos paradigmas do século XIX*. São Paulo: Idéias & Letras, 2006.

ZOLO, Danilo. A estratégia da cidadania. In: ZOLO, Danilo (Org.). *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*. Bari, Editori Laterza, 1994. p. 3-46.