



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

LUANA DA SILVA GARCIA

**OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO E OS  
DESAFIOS POSTOS, NO SÉCULO XXI, AOS PROCESSOS  
DE EXPANSÃO DOS PROCEDIMENTOS DEMOCRÁTICOS**

---

Londrina  
2014

LUANA DA SILVA GARCIA

**OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO E OS  
DESAFIOS POSTOS, NO SÉCULO XXI, AOS PROCESSOS  
DE EXPANSÃO DOS PROCEDIMENTOS DEMOCRÁTICOS**

Dissertação de Mestrado apresentado ao  
Programa de Pós Graduação em Ciências  
Sociais da Universidade Estadual de Londrina.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria José de  
Rezende.

Londrina  
2014

**Catálogo elaborado pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central da  
Universidade Estadual de Londrina**

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**

G216r Garcia, Luana da Silva.

Os relatórios do desenvolvimento humano e os desafios postos, no século XXI, aos processos de expansão dos procedimentos democráticos / Luana da Silva Garcia. – Londrina, 2014.  
155 f.: il.

Orientador: Maria José de Rezende.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Letras e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2014.

Inclui bibliografia.

1. Relatório de desenvolvimento humano – Teses. 2. Democracia – Teses. 3. Participação política – Teses. 4. Prática política – Teses. I. Rezende, Maria José de. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Letras e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

LUANA DA SILVA GARCIA

**OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO E OS  
DESAFIOS POSTOS, NO SÉCULO XXI, AOS PROCESSOS DE  
EXPANSÃO DOS PROCEDIMENTOS DEMOCRÁTICOS**

Dissertação de Mestrado apresentado ao  
Programa de Pós Graduação em Ciências  
Sociais da Universidade Estadual de Londrina.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria José de Rezende  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof<sup>a</sup>. Dr. Ednaldo Aparecido Ribeiro  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Cleide Chiarotti Cesário  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 17 de junho de 2014.

À Maria Helena

GARCIA, LUANA DA SILVA. **Os Relatórios do desenvolvimento humano e os desafios postos, no século XXI, aos processos de expansão dos procedimentos democráticos.** 2014. 155 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

## RESUMO

O objeto dessa pesquisa é analisar as ações e procedimentos voltados para a construção de práticas democráticas capazes de impulsionar o processo de ampliação do desenvolvimento humano, sugeridos - aos Estados, governos, lideranças da sociedade civil, empresas, organizações não governamentais e associações diversas – pelos Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDH) produzidos no início do século XXI. Os RDHs são encomendados pelo PNUD a um grupo de técnicos que têm a incumbência de abranger, em cada ano, uma temática específica. No decorrer de duas décadas, de 1990 em diante, foram produzidos relatórios que focaram as seguintes temáticas: desenvolvimento humano e sua relação com os direitos humanos, com a ampliação da participação política, com o combate à pobreza e às desigualdades. As sugestões contidas nos relatórios são amplas e atingem uma gama de países, desse modo, o objetivo é demonstrar como os documentos propõem formas de enfrentar os problemas políticos e sociais e como podemos interpretar tais fatos frente a realidade da sociedade brasileira, no que diz respeito as práticas democráticas e o modo de proceder politicamente.

**Palavras-chave:** Procedimentos democráticos. Desenvolvimento humano. Práticas políticas. RDH.

GARCIA, LUANA DA SILVA. **Reports of human development and challenges presented in the twenty-first century, due to the expansion processes of democratic procedures.** 2014. 155 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

### **ABSTRACT**

The object of this research is to analyze the actions and procedures aimed at building democratic practices to boost the process of improving human development, suggested to states, governments, civil society leaders, businesses, nongovernmental organizations and various associations - through the Human Development Reports (HDRs) produced at the beginning of the XXI century. The HDRs are commissioned by UNDP to a group of technicians who have the mandate to cover in each year a specific theme. Human development and its relation to human rights, with the expansion of political participation, combating poverty and inequality: in the course of two decades, from 1990 onwards, reports that focused on the following themes were produced. The suggestions contained in the reports are broad and affect a range of countries, thus the goal is to demonstrate how documents propose ways to address the political and social problems and how we can interpret these facts forward the reality of Brazilian society, as regards democratic practices and how to proceed politically.

**Keywords:** Democratic procedures . Human development. Political practices. HDR.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	8	
<b>CAPÍTULO I – OS DESAFIOS POSTOS, NO SÉCULO XX E XXI, AOS DEBATES SOBRE DEMOCRACIA</b>	21	
1.1	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ALGUNS ELEMENTOS CENTRAIS DA ANÁLISE CLÁSSICA	23
1.2	DEMOCRACIA E LIBERALISMO, O VELHO DEBATE E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A DEMOCRACIA HOJE	29
1.3	OS DESAFIOS POSTOS A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	34
1.4	O DEBATE DAS CAPACIDADES E DA EDUCAÇÃO CIDADÃ, A DEMOCRACIA E AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO	47
<b>CAPÍTULO II - A DEMOCRACIA NOS DOCUMENTOS ATUAIS, IMPLICAÇÕES COM AS PRÁTICAS E OS PROCEDIMENTOS</b>	54	
2.1	GLOBALIZAÇÃO, GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA E DESENVOLVIMENTO HUMANO: DESCENTRALIZAÇÃO, DESREGULAMENTAÇÃO E DESNACIONALIZAÇÃO DO ESTADO	60
2.2	OS PROCESSOS DE GLOBALIZAÇÃO E DE GOVERNANÇA HOJE, UMA NOVA REGULAMENTAÇÃO SOCIAL	65
2.3	GOVERNANÇA, DEMOCRACIA E ESTADO NOS PROCESSOS GLOBAIS	68
2.4	A REPRESENTAÇÃO, A GOVERNANÇA E O DEBATE SOBRE POLÍTICA TRANSNACIONAL, AS IMPLICAÇÕES DAS NOVAS PROPOSTAS PARA A DEMOCRACIA	71
2.5	OS NOVOS ATORES SOCIAIS E POLÍTICOS, COMO ANALISÁ-LOS À LUZ DOS AVANÇOS, OU RETROCESSOS, DA DEMOCRACIA	76
2.5.1	As Organizações Não-Governamentais	76



2.5.2	Atores não-Estatais, as Ongs, o Empresariado, o Voluntariado, Novos Agentes Frente os Velhos Problemas Políticos .....	78
	<b>CAPÍTULO III - AS LACUNAS DAS PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS, INTRODUÇÃO AO DEBATE COM OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO .....</b>	<b>85</b>
3.1	O RDH DE 1990 E O DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO E O ÍNDICE DO DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH): ELEMENTOS PARA COMPREENDER AS PROPOSTAS DE IMPULSÃO DE NOVOS ATORES SOCIAIS.....	91
3.2	O RDH DE 1990 E A ESTRATÉGIA DA DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER DO ESTADO PARA OS MUNICÍPIOS.....	96
3.3	RDH 1993, a DESCENTRALIZAÇÃO COMO PROPOSTA PARA AUXILIAR NOS PROCESSOS DE DEMOCRATIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO .....	110
	<b>CAPÍTULO IV – OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO E AS QUESTÕES POSTAS A PARTIR DO SÉCULO XXI PARA DISCUTIR AS PROPOSTAS LEVANTADAS RUMO AOS AVANÇOS DEMOCRÁTICAS .....</b>	<b>115</b>
4.1	DEMOCRACIA, NOVOS AGENTES SOCIAIS E POLÍTICOS E GOVERNANÇA NOS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO.....	117
4.2	A GOVERNANÇA COMO PROPOSTA, UM CONTRAPONTO .....	126
4.3	O RDH DE 2005 E A PROPOSTA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM DEBATE .....	135
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>145</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>148</b>

## INTRODUÇÃO

O ano de 2000 aponta uma mudança significativa nos procedimentos adotados pela *Organização das Nações Unidas* (ONU) no que se refere à produção dos *Relatórios do Desenvolvimento Humano* (RDH). Tais documentos, encomendados e divulgados pelo *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*<sup>1</sup> (PNUD) que já circulavam desde 1990, prosseguem, no início do século XXI, a enumerar diversas propostas de mudanças social e política<sup>2</sup>, consideradas metas e destinadas aos países membros da organização. Essas metas ou os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*<sup>3</sup> (ODM) derivaram de uma reunião denominada *Cúpula do Milênio*, que reuniu 147 líderes de Estado e de Governo de 191 países, dando origem à *Declaração do Milênio*, documento que sistematizou medidas combativas que deveriam ser perseguidas a partir de então.

O objeto dessa pesquisa é analisar as ações e procedimentos voltados para a construção de práticas democráticas capazes de impulsionar o processo de ampliação do desenvolvimento humano, sugeridos - aos Estados, governos, lideranças da sociedade civil, empresas, organizações não governamentais e associações diversas – pelos RDHs produzidos no início do século XXI. Os RDHs são encomendados pelo PNUD a um grupo de técnicos que têm a incumbência de abranger, em cada ano, uma temática específica. No decorrer de duas décadas, de 1990 em diante, foram produzidos relatórios que focaram as seguintes temáticas: desenvolvimento humano e sua relação com os direitos humanos, com a ampliação da participação política, com o combate à pobreza e às

---

1 O PNUD é o órgão responsável pelo gerenciamento, implementação, fiscalização e monitoramento dos ODMs. É ele também o responsável pela elaboração e divulgação dos RDHs.

2 Por considerar as discussões presentes nos relatórios produzidos no início do século XXI, o trabalho atenta-se para as metas definidas pós declaração do milênio, sem desconsiderar que os RDHs da década de 1990 já vinculavam diversas propostas, como pode ser visto no documento de 1993 – Participação popular; 1995 – A revolução acerca da igualdade na condição dos sexos; 1997 – Desenvolvimento humano para erradicar a pobreza.

3 Os Objetivos do Milênio (ODMs) são oito e em cada um deles existem metas que deverão ser alcançadas, em determinado prazo, pelos países que assinaram a *Declaração do Milênio*: 1) erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) atingir o ensino básico universal; 3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) reduzir a mortalidade na infância; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; 7) garantir a sustentabilidade ambiental; 8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

desigualdades. Na década de 2000, os relatórios versaram sobre democracia, sustentabilidade, questões ambientais, migrações, novas tecnologias, entre outros.

As sugestões contidas nos relatórios são amplas e atingem uma gama de países, desse modo, o objetivo seria em primeiro momento: a) mapear essas sugestões em geral, buscando entender os entraves democráticos, detectados pelos relatórios, nas últimas décadas; b) mapear as sugestões feitas especificamente para a América Latina, sobretudo, para o Brasil e, por fim, c) procurar discutir essas sugestões à luz da realidade brasileira. Será demonstrado como os documentos propõem formas de enfrentar os problemas da sociedade brasileira no que diz respeito as práticas democráticas e o modo de proceder politicamente.

Essa pesquisa será norteada, então, por algumas questões fundamentais. Quais seriam, segundo os elaboradores dos RDHs, as dificuldades de alguns países em legitimar práticas democráticas? Como sugerem os RDHs? Estariam as dinâmicas dos poderes globais impulsionando ou prejudicando os avanços de algumas economias? Como se dariam os procedimentos para efetivarem as práticas e ações democráticas mediante o novo cenário onde diversos agentes foram incorporados nos processos de mudança? O papel do Estado te-se-ia se reduzido? Quais as implicações disso para a consolidação da democracia? Considerando o Brasil, e as múltiplas desigualdades de acesso à educação, à justiça, à distribuição de poder, entre outros, como isso afetaria as propostas dos Relatórios?

Portanto, trabalhar com os relatórios, após 2000, assim como os que foram produzidos anteriormente, significa analisar documentos que possuem uma clivagem propositiva e medidas delineadas em razão dos muitos desafios postos no limiar do século XXI. Deve-se atentar para o fato que tais sugestões são gerais, o que justifica a necessidade de uma análise que interprete suas propostas à luz das especificidades sociais, econômicas e políticas do contexto latino-americano e brasileiro. Desta forma, fez-se necessário lançar mão de uma bibliografia mais ampla acerca da natureza dos relatórios e, também, de uma bibliografia específica sobre as transformações do Estado brasileiro nos processos de democratização.

Segundo a *Declaração do Milênio* (2000), e o documento *Nós os povos: o papel das Nações Unidas no século XXI* (2000), assinado pelo ex-secretário geral Kofi Annan, é possível perceber que a sugestão central de tais documentos é a incorporação de diversos agentes e setores (da iniciativa privada de organizações não governamentais (ONGs) e do Estado) na tentativa de auxiliar as mudanças necessárias para atingirem práticas e procedimentos mais democráticos. Assim, a cooperação e a solidariedade internacional deveriam funcionar de modo que as economias mais predominantes e consolidadas auxiliassem o desenvolvimento de países com dificuldades estruturais, capazes de minar avanços democráticos.

A preocupação com a qualidade do regime democrático não é algo dirigido somente ao Brasil, mas a vários. Por isso tem chamado a atenção para as discussões de muitos documentos produzidos pelo PNUD. Na *Declaração do Milênio* (2000), no primeiro tópico, que discute os *valores e os princípios*, que regem as relações entre as Nações Unidas, estão postos, no sexto item, os *elementos fundamentais e essenciais* para as relações internacionais, no século XXI. Encontram-se, entre eles: liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito pela natureza e responsabilidade comum, sendo que, na liberdade, está presente que: “todos têm direito a ficar livres da fome, da violência, da opressão e da injustiça. A melhor forma de garantir estes direitos é por meio de governos de democracia participativa” (ANNAN, 2000, p.3).

Segundo o documento “*Nós, os povos...*”, no capítulo “*O mundo liberto do medo*”, as democracias teriam se duplicado, após 1990. Tal situação demonstrava uma conquista para os Estados nacionais e representava o começo de uma situação de paz permanente, uma vez que, entre Estados de regimes democráticos, os conflitos tendem a diminuir. No referido documento (2000), as justificativas decorrem de inúmeras razões, uma delas seria que “os Estados democráticos, raramente lutam entre si em a nível militar” (ANNAN, 2000, p.49). Mais adiante, no mesmo documento, no subcapítulo: “*Identificar os principais pontos fortes*” está destacado que:

A democracia, que antes era ameaçada pelas diversas formas de autoritarismo, não só prevalece na maior parte do mundo como é considerada geralmente a forma mais legítima e desejável de governo. A proteção dos direitos humanos fundamentais, outrora considerada feudo exclusivo dos Estados soberanos, é agora uma preocupação universal que transcende tanto governos como fronteiras (ANNAN, 2000, p.78).

Juntamente com essas análises que buscaram divulgar os benefícios que existem hoje pelo fato da maioria dos países adotarem regimes democráticos, mesmo que eles sejam considerados insuficientes (*Nós, os povos..., Declaração do Milênio*), existem as críticas dos próprios técnicos do PNUD/ONU a essa expansão maciça da democracia, pois tomam como democrático os países que salvaguardam algumas das condições básicas desse regime, como o direito ao voto livre e a liberdade de opinião. No entanto, tais características são insuficientes para garantir os elementos fundamentais postos pela *Declaração do Milênio* (liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, entre outros).

Entende-se, portanto, que o cerne da questão é a qualidade da democracia e que, para isso, terá que ser trabalhado o desenvolvimento do regime democrático, no Brasil, nas últimas décadas. Só, assim, seria possível uma densa análise das práticas sugeridas nos documentos produzidos pelo PNUD/ONU. Nos RDHs de 1996, 1997, 1998, 1999<sup>4</sup> a ideia da democracia como propulsora do desenvolvimento social e político, e da participação dos diversos agentes como capazes de alterar o quadro das desigualdades e das mazelas sociais, já se faziam presentes. No RDH de 2002, o Brasil aparece frente a esses avanços democráticos com sérios problemas. Segundo o relatório, a democracia brasileira “coexiste com desigualdades sociais e econômicas que estão entre as maiores do mundo”. (RDH, 2002, p.4). Em outro momento apontam que “algumas democracias revelam enormes desigualdades, muitas vezes crescentes, no rendimento, riqueza, vantagens sociais e poder, como é o caso do Brasil”. (RDH, 2002, p.72)

A análise dessa questão exige que seja considerado que existem dificuldades nos procedimentos democráticos que não foram reparados ainda, colaborando para o crescimento das desigualdades econômicas, políticas, sociais,

---

4 RDH de 1996 tem como tema central o “Crescimento Econômico e Desenvolvimento Humano”; o de 1997 “Desenvolvimento Humano para erradicar a pobreza”; o de 1998 os “Padrões de Consumo para o Desenvolvimento Humano”; e o de 1999 a “Globalização com uma face humana”.

de acesso ao poder, de oportunidades, de capacidades, etc. e para o bloqueio nos processos democráticos. Mediante estas situações, muitos autores defenderam, como Raymundo Faoro, que era necessário derrubar as verdadeiras barreiras autoritárias, e que seria preciso começar, dando supremacia ao elemento popular, visto o descrédito histórico que possuía tal elemento nos processos políticos. Faoro reforça essa ideia em *Existe um pensamento político brasileiro*, e denuncia o discurso conservador, seus procedimentos excludentes e seu modo de governo patrimonialista.

Como pode ser visto em *A Democracia na América Latina* (PRODDAL, 2004), alguns autores consideram que o formato que possui hoje o Estado brasileiro é responsável pela persistência de uma democracia frágil. Há análises que destacam as dificuldades para vencer os déficits democráticos, também oriundas do padrão de organização social. Os impedimentos se inscrevem então, no âmbito do Estado e da sociedade como um todo. Nos RDHs de 2002 e de 2004, consta que podem ser considerados como democracia frágil os países que estabelecem apenas alguns elementos democráticos, ou seja, um Estado marcado por dificuldades políticas constituídas historicamente, por elementos que emperravam o florescimento de práticas democráticas e freiam as mudanças. Sobre essa questão, alertava Furtado: “o formato que assumirão os Estados nacionais no novo recorte político é matéria que nos deve preocupar, pois dele dependerá a distribuição da renda gerada por sistemas de produção progressivamente imbricados” (FURTADO, 2001, p.7).

Para Vilmar Faria (1992), é necessário, quando se pretende dialogar com documentos como os do PNUD/ONU, realizar um diagnóstico minucioso sobre o “estado social da nação” e a estes se soma “infelizmente”, uma profunda crise do setor público em função da conjuntura de várias causas, antigas e novas” (FARIA, 1992: 113). São as causas antigas e novas que impossibilitam que algumas práticas políticas se configurem e concretizem-se e só com o conhecimento dela, e com os novos dados confrontados, será possível acompanhar os relatórios e suas proposições.

É preocupante a onda de euforia que viu saltar para 140 o número de países que, ao longo dos últimos quinze anos, adotaram muitos dos fundamentos da democracia - em especial o sistema de eleições multipartidárias - e que começa a transformar-se em frustração e desespero. São governos democráticos praticando atos cada vez mais anti-democráticos, desde alterações à constituição pelos líderes políticos em campanhas de enfraquecimento dos poderes legislativo e judicial, até à manipulação descarada das eleições, muitas vezes com consequências devastadoras para o desenvolvimento humano. (RDH, 2002, v)

De acordo com esse prefácio do RDH/2002, podemos considerar que a ascensão da democracia no mundo, nos moldes como se tem dada, vem acompanhada dos governantes não terem condições reais de sustentar o regime democrático, lidando com o sistema de eleições multipartidárias como um ponto de chegada, não como um ponto de partida para atingir maiores taxas de empregos, saúde, segurança, entre outros. Como sugere o relatório, essa situação desencadearia outras piores, como a impossibilidade de surgir, nesse contexto, participação política eficiente e capacitada para formular suas demandas e fazê-las ser atendidas no âmbito público.

No mesmo relatório, no seu início, está definido seu objeto central: mostrar que as questões de ordem política são o núcleo central da abordagem do desenvolvimento humano. Para isso, os elaboradores do documento consideram essencial levar em conta a) a peculiaridade do poder e b) o modo de organização das instituições políticas que deverão ser analisadas de modo a captar as dinâmicas nacionais e internacionais, formais e informais. Segundo os elaboradores do relatório, o que mais importa, e contribui para melhorar a condição humana, são as formas eficazes e capazes de desenvolver e gerar, no maior número de países, sistemas verdadeiramente democráticos, aptos a propiciarem avanços em diversas esferas.

Em razão destes elementos, emergem dois problemas sociológicos que serão trabalhados nesta pesquisa: 1) em vista de tantos agentes chamados a participar das necessárias mudanças sociais por vias democráticas, qual seria a dimensão atribuída à responsabilidade do Estado na efetivação das políticas que desencadeariam o desenvolvimento humano? No RDH/2002, na *Declaração do Milênio* (2000) e em “*Nós, os povos...*” (2002), é possível perceber que o Estado não

dispõe mais de privilégio e, muito menos de confiança, frente ao chamado poder global<sup>5</sup>, pergunta-se, então, 2) teria o Estado passado de centro precursor da realização e efetivação das demandas para condensador de parceiros, voluntários, ONGs e segmentos dos setores privados?; 3) Nesse caso, quais seriam os procedimentos e ações sugeridas pelos RDHs a cada um desses agentes?

Outra problema sociológico que deriva dos demais é: 4) com a mudança de foco dos poderes (nacionais e globais), e as mudanças de canais de participação (antes os partidos e os sindicatos, hoje as associações e as ONGs), seriam capazes de enfrentar os problemas estruturais que permanecem impedindo o desenvolvimento social em vários países? Estas questões estão presentes no modo de pensar a democracia expressa nos relatórios do PNUD/ONUe, sem dúvida, os problemas centrais deste projeto.

Hipoteticamente: (a) os RDHs, ao sugerirem a corresponsabilização de agentes para efetivar políticas sociais, parecem desvirtuar o foco daquele que, necessariamente, deveria responder por essas demandas: o Estado; (b) o Brasil, que se encontra no quadro das democracias deficitárias<sup>6</sup> (com apenas alguns fundamentos deste regime assegurados), possui barreiras estruturais e maior dificuldade em dispor dos elementos necessários para a efetivação da democracia sugerida pelos RDHs; (c) a governança democrática parece constituir o cerne de algumas propostas contidas nos RDHs, e o fato do Brasil não dispor de um sólido processo de distribuição do poder impossibilita-o de atingir as práticas de governação democrática nos moldes sugeridos pelos relatórios.

Fazer uma leitura das possibilidades ou impossibilidades das propostas políticas e sociais sugeridas, pelos técnicos, nos RDHs para os Estados é, antes de tudo, entrar em contato com materiais acerca das especificidades socioculturais de cada país. Muito do que se produz hoje, nas Ciências Sociais, acerca das desigualdades e da pobreza, está correlacionado com os problemas

---

5 Os poderes globais e seus entrelaçamentos acabam por unir as instituições e amalgamar as esferas do global e do local, ex: Banco Mundial, FMI, ONU, OMS, FAO, UNESCO, etc. Essa ideia de junção das instituições, presente em Therborn 2001, é interpretada também por Bauman (1999), em *Globalização*, para o autor os controladores dos poderes globais querem vender a ideia do definhamento dos Estados-nações e querem que acreditemos que as novas forças são transnacionais, entretanto, a única fonte de política efetiva, para Bauman, continua sendo os Estados nacionais.



atinentes às questões suscitadas pelos Relatórios, questões que perpassam pelas condições sociais de existência de milhares de pessoas no mundo. Portanto, há necessidade de indagar sobre as possibilidades ou impossibilidades das propostas políticas e sociais sugeridas aos Estados pelos RDHs, produzidos pelo PNUD/ONU.

Os documentos produzidos e ou encomendados pela ONU “*Declaração do Milênio*”, “*Nós, os povos...*”, os *Relatórios do Desenvolvimento Humano*, e, também, as publicações organizadas e hospedadas no site PNUD/Brasil, tais como: “*A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos*” (2004) e “*Reforma Política no Brasil*” (2006) compõem um vasto material para análise, já que contém dados e estatísticas atuais acerca do panorama geral e apontamentos sobre as especificidades brasileiras.

Acompanhar a corrida do Brasil, na busca para atingir as metas propostas na *Declaração do Milênio*, é uma ferramenta possível para medir as transformações democráticas e entrar em contato com as barreiras e os avanços que o país encontra em meio aos desafios historicamente levantados. Enfrentar as discussões sobre a flexibilização constante do mercado, a coexistência dos poderes nacionais com os globais, as novas formas de realizar as reformas e melhorias sociais em meio à globalização, o remanejamento dos espaços de pressão social (antes compreendido nos partidos e sindicatos, agora nas ONGs, voluntariados, associações), é entrar em contato com os novos processos que desafiam os países, seus líderes políticos e grupos dirigentes, bem como, a sociedade e todas as instâncias de participação política.

As justificativas presentes em *A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos* parecem elucidar bem o panorama geral de uma pesquisa e suas tarefas:

Quando nos deparamos com a complexidade das questões em jogo, quando observamos novas realidades impossíveis de serem abordadas por meio da mera intuição, tomamos consciência de nossa insuficiente base teórica. Devemos enfatizar, portanto, a necessidade de sérios e fundados conhecimentos e debates para que a prática política possa orientar com êxito o futuro de nossos países. A teoria não é uma maneira de encerrar-se em um mundo distante da prática, Ela é utilizada para entender como estamos, para onde vamos e o que seria prioritário transformar (PRODDAL, 2004, p.52).

Será feito também a interlocução com as análises das ciências sociais contemporâneas, na busca de elementos para discutir as questões locais, tendo, no horizonte, as reflexões acerca do processo de (des)centralidade do poder do Estado e suas consequências. Após essa discussão com a bibliografia nacional, capaz de dar o embasamento e o suporte necessário para a pesquisa, será possível avançar para o diálogo com os RDHs e suas interpretações com maior aprofundamento teórico, desenvolvido em torno do objeto em questão.

No que diz respeito aos procedimentos metodológicos, a leitura de tais documentos será feita, partindo do princípio de que eles abordam e captam a realidade social, que pode e deve ser (re)interpretada e (re)analisada, uma vez que é abordada “em termos do contexto cultural no qual são redigidos” (MAY, 2004, p.214). Sabendo que os documentos produzidos pelo PNUD são extensos, em sua maioria, serão trabalhados aqueles documentos que possuem seu foco nas discussões dos avanços democráticos, podendo contar com as análises dos outros documentos sugeridos pelo PNUD.

Segundo Tim May:

As fontes primárias referem-se àqueles materiais que são escritos por aqueles que testemunham, de fato, os eventos que descrevem. [...] Portanto, é suposto que eles têm maior probabilidade de [ser] uma representação precisa das ocorrências, no que se refere tanto à memória do autor (tempo) quanto à sua proximidade com o evento (espaço). Entretanto, (...) essas fontes, também, devem ser vistas no contexto social e, com este propósito, o pesquisador pode empregar fontes secundárias. Estas são escritas depois de um evento que o autor não testemunhou pessoalmente, e o pesquisador tem de estar ciente dos problemas potenciais na produção desses dados. As fontes terciárias capacitam-nos a localizar outras referências (MAY, 2004, p.210-1).

Portanto, segundo May (2004) a análise desses documentos deve levar, em conta, que eles são escritos por autores que ora acompanharam minuciosamente o processo que descrevem como fontes primárias e ora pode ocorrer, em determinadas situações, que os autores não testemunharam os fatos, mas utilizaram análises de teóricos que produziram dados específicos sobre os países a pedido dos organismos internacionais como o Banco Mundial, Unesco, FMI, OCDE, entre outros. Para May (2004) sempre que uma pesquisa tiver como

fonte documentos e relatórios, é fundamental compreendê-los no âmbito global, para discutir seus contextos políticos e sociais e interpretá-los tendo em vista a conjuntura local. Nessa pesquisa, em específico, serão discutidos os desafios postos pelos RDHs para o avanço democrático e o avanço do desenvolvimento humano.

Para May (2004), o documento é um reflexo da realidade, e não a realidade última do que está em análise, portanto, cabe ao pesquisador reinterpretá-los e discuti-los com outros aspectos que seu problema de pesquisa identifica como merecedores de atenção. Para tornar mais claro, relata May que o pesquisador deve utilizar os documentos para, a partir do próprio entendimento cultural, social e político (re)significá-lo.

Eles não refletem simplesmente, mas também constroem a realidade social e as versões dos eventos. A busca pelo 'significado' dos documentos continua, mas com os pesquisadores 'suspeitando' também. Então, não é suposto que os documentos são artefatos neutros que registram a realidade social com independência [...], ou que a análise deve ser enraizada no conceito nebuloso do raciocínio do senso comum (MAY, 2004, p. 213).

Segundo May (2002) o que não pode acontecer é fazer do documento algo que foi escrito e lido, sem que a contestação viesse à tona. "Os documentos abordam o contexto cultural no qual são redigidos e podem ser vistos como tentativas de persuasão", de forjar um conceito, ou uma proposta, como algo transformador para uma localidade, quando na verdade existem características anteriores que esbarram na possibilidade transformadora que acreditava ter os técnicos formuladores dos documentos. Mediante essa questão, cabe sempre que o pesquisador trabalhe com o texto em seu contexto social e com suas hipóteses relacionadas aos processos históricos de transformação (MAY, 2004, p. 214).

É pertinente que uma pesquisa em Ciências Sociais analise os documentos que se desdobram em questões propositivas e comprometidas com a melhoria das condições sociais. É preciso compreender por que, em um dado contexto e em determinado momento histórico, combater a pobreza absoluta, a fome, a mortalidade infantil, a mortalidade materna, o analfabetismo e a discriminação de gênero, é ir ao encontro das formas legítimas de governar democraticamente. Desse modo, para o desenvolvimento da pesquisa o método a

ser utilizado será o da hermenêutica de profundidade, que busca, em sua síntese, trabalhar com o objeto de análise considerando seu contexto social e histórico, na tentativa de capacitar o pesquisador a desenvolver sua própria compreensão e interpretação dos materiais de pesquisa.

Segundo John Thompson (1995), a hermenêutica é fruto das tradições antigas já principiadas na Grécia Clássica, após inúmeras transformações desde a sua emergência, mas é no século XIX e XX, com estudos de alguns filósofos como Dilthey, Heidegger, Gadamer e Ricouer, que ela emerge como referencial metodológico e inclina-se para os estudos da reflexão e interpretação do pesquisador, “como um conjunto de condições gerais para a investigação sócio-histórica”. (THOMPSON, 1995, p.357)

Para Thompson, uma análise construída a partir dos procedimentos da hermenêutica de profundidade rompe com as possíveis visões parciais por parte do pesquisador, uma vez que ela fornece instrumentos para que o processo de compreensão e interpretação se deem em uma dimensão metodológica complementar e indispensável às análises de objetos dinâmicos como o da pesquisa sociológica. Thompson busca destacar que métodos específicos devem ser utilizados, quando lidamos com documentos que relatam um determinado objeto que está em constante mudança, como é o caso de discutir propostas políticas e procedimentos políticos que, funcionando bem, ou não, atingem um grande número de pessoas em um país. Para o autor, tais documentos possuem interpretações que já foram interpretadas e, nesse caso, a atenção por parte do pesquisador que utiliza o documento deve ser redobrada. Segundo Thompson:

“Os analistas estão oferecendo uma interpretação de uma interpretação, estão re-interpretando um campo pré-interpretado; e poderá ser importante discutir exatamente como esta re-interpretção está relacionada a, e como ela poderá ser informada pelas pré-interpretções que existem (ou existiram) entre os sujeitos que constroem o mundo sócio-histórico” (THOMPSON, 1995, p.359)

Desse modo, entende-se que a hermenêutica de profundidade atenta para a necessidade de trabalhar com o texto em contexto, para, desse processo imbricado, capacitar a interpretação do pesquisador de modo que esse perceba as construções sociais e históricas que levaram os formuladores dos

documentos utilizados a tais interpretações, e assim, o pesquisador poderá, a partir disso, desenvolver suas próprias análises.

Sobre esse aspecto específico acerca da necessidade de proceder com a contextualização dos documentos escreve Cellard:

O exame do contexto social global, no qual foi produzido o documento e no qual mergulhava seu autor e aqueles a quem ele foi destinado, é primordial, em todas as etapas de uma análise documental, seja qual tenha sido a época em que o texto em questão foi escrito. [...] O analista não poderia prescindir de conhecer satisfatoriamente a conjuntura política, econômica, social, cultural, que propiciou a produção de um documento determinado. (CELLARD, 2012, 299)

Cellard reafirma a necessidade de considerar as questões do texto no contexto para não ocorrer a arbitrariedade do pesquisador em selecionar e em induzir descabidas interpretações, inviabilizando a veracidade da pesquisa, ou, até mesmo, que o pesquisador desconheça a real condição da sociedade em que os documentos se encontram inseridos. De acordo com o autor, uma vez observados esses elementos, a autenticidade e a confiabilidade do texto seria atingidas, pois, pode-se considerar que: “em uma análise crível, o pesquisador deve possuir um conhecimento íntimo da sociedade, cujos depoimentos ele interpreta” (CELLARD, 2012, 300).

Para Thompson, a hermenêutica de profundidade é um referencial metodológico que compreende três fases, ou três procedimentos principais, a análise sócio-histórica, a análise formal e a interpretação. Assim como Cellard destaca, referente ao conhecimento do meio social pelo pesquisador, a hermenêutica parte da interpretação da doxa, da vida quotidiana, para seus referenciais, que seriam: a *análise sócio-histórica* (situações espaço-temporais, campos de interação, instituições sociais, estrutura social e meios técnicos de transmissão), *análise formal* (análise documental, análise narrativa, análise argumentativa), e interpretação/re-interpretação (THOMPSON, 1995, p.365).

Por meio da utilização da hermenêutica de profundidade e seus referenciais metodológicos, será desenvolvido o objeto central dessa pesquisa, observando a análise sócio-histórica, a análise documental e desdobrando as

interpretações e re-interpretações dos processos que estiverem em discussão. Para isso, o capítulo que segue busca trabalhar com as especificidades do objeto ,elucidando, assim, os principais emperramentos levantados contra os avanços democráticos, para, posteriormente, discutir com as propostas dos RDHs, suas viabilidades ou inviabilidades.

## **CAPÍTULO I – OS DESAFIOS POSTOS, NO SÉCULO XX E XXI, AOS DEBATES SOBRE DEMOCRACIA**

Esse capítulo busca recorrer às principais discussões sobre democracia representativa e participativa que encontramos nas teorias atuais para problematizar, interpretar e dialogar com a noção de democracia utilizada pelos Relatórios do Desenvolvimento Humano da ONU, suas propostas e seus desdobramentos. Pode-se apontar que as principais propostas encontradas nos relatórios giram entorno de mudanças propostas pela participação de inúmeros agentes por vias legalmente democráticas, o que também não exclui medidas destinadas às mudanças no âmbito institucional da representação. Os debates acerca da representação e participação que estão postos nos documentos apresentam uma linha tênue, e a atenção dessa primeira análise será para compreender melhor a situação em se encontra tal debate.

Muito do que se tem teoricamente sobre democracia, suas análises e compreensões, foram estudos realizados por juristas e teóricos políticos na tentativa de relatar, aprimorar e propor mudanças significativas que acompanhassem o processo do desenvolvimento da humanidade. O que temos de mais preocupante hoje são os questionamentos sobre a qualidade dessa democracia, seu campo de atuação, suas barreiras e seus principais avanços. Mediante isso, e, principalmente, mediante às barreiras levantadas contra as investidas democráticas, deparamo-nos com a democracia participativa como proposta última e de entusiasmo de muitos teóricos contemporâneos, visto que diversas análises tendem a garantir a democracia participativa e ferramentas necessárias para conduzirem avanços no campo do desenvolvimento humano e resolverem a crise generalizada na representação.

De acordo com Norberto Bobbio (2000), antes de enumerarmos os problemas das ações tomadas em Estados tidos democráticos, devemos lembrar que foi por meio da pressão popular que tal tipo de governo se ergueu e sustentou, em uma tentativa de garantir as liberdades e os direitos fundamentais dos indivíduos. E que, ao acompanhar as transformações, pudemos notar um expressivo número de Estados que preferiram a democracia a formas de governos autoritários.

Entretanto, para o autor, esse não foi o grande desafio deixado para o futuro da democracia, pois o desafio seria dar condições, para que prosseguissem os processos de democratização no maior número de países possível.

Portanto, se para Bobbio (2000), em sua introdução à segunda edição de *O Futuro da Democracia*, o fato mais importante a se considerar é: “o avanço do processo de democratização do sistema internacional, que ainda não se completou, em que pese o fortalecimento do poder da comunidade dos Estados, previsto pelos estatutos da ONU” (BOBBIO, 2000, p. 12). Há de se entender que a democracia tem como objetivo se tornar universal na intenção de propiciar um acordo que favoreça o desenvolvimento humano. E, para tal, o autor enumera alguns “procedimentos universais<sup>7</sup>”, que, em certa medida, se concentram na democracia representativa com ênfase nas eleições.

Quanto aos limites que tratamos acima, para Bobbio, qualquer outro tipo de democracia como a participativa, estaria inviabilizada, sem que estivesse resguardado o processo eleitoral. Para o autor, uma vez abolido o pilar da democracia representativa, as eleições, não seria possível evidenciar nenhuma outra forma de democracia. Isso talvez explique o modo como Bobbio enxerga a democracia como um conjunto de regras e procedimentos. Nas palavras do autor, a democracia seria “caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” (BOBBIO, 2000, p. 30). Mas, em meio às regras e procedimentos democráticos tão bem definidos haveria condições para romper com práticas e procedimentos indesejados, tais como a concentração de poder? Ou até, se as eleições são o eixo da

---

<sup>7</sup> 1 – Em uma leitura de Michelangelo Bovero em *Observar a Democracia com as Lentes de Bobbio*, de acordo com os procedimentos universais do último autor: “Todos os cidadãos que alcançaram a maioria, sem distinção de raça, religião, condição econômica e sexo, devem desfrutar dos direitos políticos, ou seja, todos têm o direito de expressar sua própria opinião ou de escolher quem a exprima por eles; 2 – O voto de todos os cidadãos deve ter o mesmo peso; 3 – Todas as pessoas que desfrutam de direitos políticos devem ser livres para poder votar de acordo com sua própria opinião, formada com a maior liberdade possível por meio de uma concorrência livre entre grupos políticos organizados competindo entre si; 4 – Devem ser livres também no sentido de ter condição de escolher entre soluções diferentes, ou seja, entre partidos que têm programas diferentes e alternativos; 5 – Seja por eleições, seja por decisão coletiva, deve valer a regra da maioria numérica, no sentido de considerar eleito o candidato ou considerar válida a decisão obtida pelo maior número de votos; 6 – Nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente o direito de se tornar por sua vez maioria em igualdade de condições” (BOVERO, 2009, s/p).



democracia representativa e dela derivam todas as outras, como conferir eficácia as novas propostas democráticas de participação?

### 1.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ALGUNS ELEMENTOS CENTRAIS DA ANÁLISE CLÁSSICA

Partimos das análises de Bobbio para afirmar que a inspiração, o que move o pensamento democrático, é a liberdade, e, de certa forma, a autonomia que cada grupo, ou indivíduo, atingem com essa liberdade. Mas, mediante essa situação, como atingir tal liberdade se a representação é, por excelência, a negação da autonomia? Pois, afirma o autor: “a democracia representativa, que é a única forma de democracia existente e em funcionamento é já por si mesma uma renúncia ao princípio de liberdade como autonomia” (BOBBIO, 2000, p. 38). Seria a representação uma forma de eternizar as oligarquias no poder? Caso se esgotem as alternativas e a presença das oligarquias, juntamente com a concentração de poder, tendam a permanecer, nada estaria mais correto que a teoria de Joseph Schumpeter (1984) sobre a democracia e as elites.

A concorrência desenfreada das elites é a principal aposta de Schumpeter quanto ao valor da democracia. Para os indivíduos, na sua teoria realista, como queria o autor, era reservado apenas o papel de consumir, de tempos em tempos, a política. Uma afronta a qualquer ideal de participação. Para o autor a doutrina clássica da democracia poderia ser facilmente desmoronada atacando o ideal de bem comum que, para ele, sempre foi um grande equívoco. Desse modo, não seria possível acreditar que existe um bem comum para a sociedade (com vontades que coincidem), isso seria negligenciar que algumas pessoas podem ter diferentes percepções do bem comum. “Para podermos argumentar que a vontade dos cidadãos é um fator político merecedor de respeito, ela primeiro deve existir” (SCHUMPETER, 1984, p. 317).

Ao confrontar toda teoria clássica, Schumpeter propõe pensar a democracia como método, não mais como regras e procedimentos como queria Bobbio. Para o autor, a democracia participativa seria irrealista e mera ilusão. Não só Schumpeter, mas outros como, Mosca e Michels buscaram propor teorias

alternativas às definições clássicas da democracia, e desacreditavam na participação como proposta eficaz. Devemos destacar aqui que em meados do século XX, a maciça participação popular na política, na conhecida república de Weimar<sup>8</sup>, viu degenerar as percepções de participação para medidas autoritárias, e atrelou a ideia de participação com totalitarismo. É o que defende Carole Pateman (1992), ao afirmar que o silenciamento das teorias da participação ocorreu mediante a errônea ligação com regimes autoritários.

O método democrático de Schumpeter, para Pateman, instrumentalizou as instituições e deu ênfase às ações que deveriam ser tomadas pelos poderes administrativos e legislativos. Não só influenciou autores como Dahl e Downs, como também chamou para si a responsabilidade de propor uma nova análise do que se tinha como “doutrina clássica”. Dahl (1989), compactuando com a não viabilidade da participação popular da maioria deixou claro, em sua proposta a teoria democrática, que a democracia deve se ater às liberdades, para proporcionar o pleno conflito pela diferença, organizado-se em poliarquias. Dahl não estava convencido de que a soberania popular da maioria poderia ser mais eficaz do que a da minoria. A teoria democrática das elites, das poliarquias, seria hoje uma alternativa viável?

Se a democracia não consegue derrotar por completo o poder oligárquico, é ainda menos capaz de ocupar todos os espaços nos quais se exerce um poder que toma decisões vinculatórias para um inteiro grupo social. Neste ponto, a distinção que entra em jogo não é mais aquela entre poder de poucos e de muitos, mas aquela entre poder ascendente e poder descendente (BOBBIO, 2000, p. 40).

Para Bobbio (2000), a teoria da democracia moderna já estaria com as transformações sinalizadas, onde as passagens estariam evidentes: de democracia representativa para direta, de democracia política para democracia social, onde não nos caberia mais a preocupação com quem vota, mas a preocupação agora deveria se concentrar em onde se vota, quais os canais de

---

8 A República de Weimar foi instaurada na Alemanha logo após a Primeira Guerra Mundial, tendo como sistema de governo o modelo parlamentarista democrático. Marcou a história por contar com a participação em massa da população que apoiou o desenvolvimento de práticas autoritárias e conservadoras para ao governo Alemão. A República de Weimar ficou conhecida por buscar para a Alemanha uma forma de se reerguer dos prejuízos da primeira guerra e, é apontada como uma das principais desencadeadoras do regime nazista.

participação de que dispomos, quais os processos de democratização que precisamos enfrentar. Condição que Pateman (1992) chamou de a nova dificuldade teórica para a democracia. Estamos acompanhando esses acontecimentos para compreender o debate que corre, aprofundado e revisto, nos materiais que serão analisados, como os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDH). Mais do que compreender a teoria moderna, é necessário compreender a teoria viável, aquilo que pode servir de base para as transformações em curso.

Para esse trabalho, as transformações que buscaremos analisar são os processos de democratização, as propostas e procedimentos sugeridos pelos RDHs e o avanço, ou não, do desenvolvimento humano. Os RDHs mencionam uma estreita relação entre participação e desenvolvimento humano. Para isso, eles entram no debate sobre representação e participação. Por isso, esse trabalho buscará verificar qual é o tipo de representação e participação que os técnicos dos relatórios estão defendendo, o que legitima, nesse momento da pesquisa, as análises seguintes.

Portanto, precisamos compreender o debate teórico para analisar os documentos citados (RDHs) que estão diretamente dialogando com os desafios da democracia hoje. As teorias que destacamos que vêem a democracia ou como método político, ou como uma série de arranjos institucionais, baseiam-se na competição livre entre os líderes e têm como instrumento primeiro o voto popular. A eleição, nessas teorias, é a ponte para que os indivíduos possam participar de períodos em períodos dos assuntos públicos e é ela que chama a maioria da população para a cena política. Só assim estaria garantido que a população tivesse líderes capazes de governar.

A tomada de decisões pelo governo não constitui uma marcha majestosa de grandes maiorias unidas a respeito de certos assuntos de política. É o apaziguamento permanente de grupos relativamente pequenos. Mesmo que esses grupos se somem em uma maioria numérica na época de eleição, em geral não é útil interpretar essa maioria como mais do que uma expressão aritmética. Pois, a maioria numérica é incapaz de empreender qualquer ação coordenada. Os vários componentes dela é que dispõem de meios de ação (DAHL, 1989, p. 142).

Como podemos ver a excelência das ações políticas está inteiramente ligada, para Dahl, com pequenos grupos detentores das tomadas de decisões, ou seja, elites altamente qualificadas para governar. Teóricos como Schumpeter e Dahl analisam a participação da maioria não apenas como desnecessária na vida política, mas também como preocupante e ameaçadora da estabilidade, pois, as elites detêm instrumentais para executar os cargos de liderança. Além do que, o povo não estaria em posição desfavorecida aos governantes, pois seria do povo o papel de produzir governos. Defende os autores em diversos momentos que essas não seriam teorias discriminatórias, pois apenas seria uma teoria viável e realista, um processo claro onde indivíduos menos capazes transferem a minorias capazes o poder de governar.

Desse modo, de volta à teoria das elites, se a participação é limitada a períodos eleitorais, e a liberdade limitada à escolha dos representantes, a igualdade política e social almejada pelos ideais democráticos parece não ser possível. É a legitimação do poder de mando de pequenos grupos e a centralidade do poder em suas mãos, o que garante a defesa de demandas específicas e direcionadas. A discussão levantada por Bobbio (2000) quanto ao “poder invisível” ilustra a preocupação com a manutenção dessa ordem, para o autor eternizar as oligarquias é dotar de invisibilidade os processos que deveriam ser transparentes.

O ideal de igualdade e oportunidade, de acesso, de mando e de direitos, nas democracias puramente representativas, que tendem a colocar o jogo eleitoral acima de outros condicionantes, está submetido ao ideal de estabilidade. Desse modo Schumpeter com a defesa das elites, torna sua teoria clara quando o autor trabalha com “a maioria” como massa não capaz, não-educada, e parece ser essa a sustentação da defesa pela representação. Sobre isso em *o cidadão não-educado*, também afirmou Bobbio:

Nos dois últimos séculos, nos discursos apologéticos sobre a democracia, jamais esteve ausente o argumento segundo o qual o único modo de fazer com que um súdito se transforme em cidadão é o de lhe atribuir aqueles direitos que os escritores de direito público do século passado tinham chamado de *activae civitatis* (cidadania ativa), com isso, a educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática. Concomitante, não antes. [...] Para o bom democrata, o reino da virtude é a própria democracia, que,

entendendo a virtude como amor pela coisa pública, dela não pode privar-se e ao mesmo tempo a promove, alimenta e reforça (BOBBIO, 2000, p. 44).

Como ressalta Bobbio, é necessário desenvolver a cidadania ativa para que, concomitante a ela, se desenvolva práticas mais democráticas. O debate acerca da representação e da participação está envolto de inúmeros esforços para resolver falhas na ocupação de espaços e canais de participação, espaços esses que há muito tempo estão dominados por grupos políticos, hierarquizados e inacessíveis a uma grande parcela da população. Esse debate, para o autor, fez com que as teorias modernas cobrassem a substituição da democracia representativa, por uma que desse conta de criar espaços de participação, Mudança essa que coloca diversos fatores em discussão para o processo de transição democrática. Para ele a discussão remonta Jean-Jacques Rousseau (1975), e suas ideias acerca da fragilidade da representação, uma vez que os indivíduos, nos escritos de Rousseau, ao participarem dos períodos eleitorais se transformavam novamente em escravos do poder, das normas e regras do governante.

Entretanto, como combater a realidade apresentada por Rousseau dois séculos depois, mediante Estados populosos, costumes variados, com múltiplas desigualdades? Responde Bobbio (2000) que a primeira condição seria de não buscar excluir completamente a democracia representativa, mas combater seus excessos. “Se por democracia direta se entende a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata” (BOBBIO, 2000, p. 54). É consideravelmente impossível para o autor que todos, em determinado momento, possam ter condições de decidir e se informarem sobre tudo, participarem de todos os processos da vida pública.

Essa discussão vem à tona, porque Bobbio (2000) acredita que a democracia representativa não é de um todo ruim e que alguns de seus procedimentos devem coexistir com as outras formas de democracia que surgirem. Pois, para o autor, existe um grande equívoco posto a democracia representativa, que configura em uma interpretação errada dos processos de representação democrática, seria o erro de unir os problemas dos procedimentos do colegiado de homens, ou do parlamento, aos problemas da democracia representativa, pois

ambos estão em patamares distintos. Ou seja, atribuir a crítica à corrupção dos homens de governo, ou à implementação de políticas que privilegiam o modelo econômico liberal - como a desregulamentação do mercado e a privatização dos setores públicos - não é o mesmo que atribuir crítica à democracia representativa como um todo.

Pois, segundo o autor, a democracia representativa deve ser compreendida como a expressão das decisões coletivas, tomadas por pessoas escolhidas para desenvolverem tal função. E o Estado parlamentar, ou o colegiado de homens políticos, seria apenas a aplicação particular da representação. Desse modo, para o autor, existe divergência ao atacar o parlamento (governo) e atacar a democracia representativa (regime político). Bobbio afirma que toda democracia é representativa, porém nem todo Estado representativo é uma democracia e adota corretamente os procedimentos democráticos, pois, antes mesmo do sufrágio universal já havia parlamento e sem sufrágio não existe democracia (BOBBIO, 2000).

Essa discussão é fundamentalmente importante, pois, ao adotar tal preceito podemos afirmar de acordo com Bobbio (2000), que algumas das críticas feitas a favor de sustentar e sugerir a democracia participativa não se remetem diretamente à democracia representativa, mas, sim, aos procedimentos dos governos que abusam do poder conferido a eles. Ainda há tempo, como Bobbio utiliza o termo democracia direta, ao invés de democracia participativa, existe uma discussão posta pelo autor que desfaz as dúvidas e as distinções entre os termos. Para ele toda democracia direta é por excelência uma democracia participativa, mas nem toda democracia participativa necessariamente é direta, uma vez que para ter a democracia direta é necessário que não haja intermediário entre os cidadãos e as deliberações do Estado. Portanto, a democracia participativa se apresenta como um estágio anterior a democracia direta.

“Democracia representativa e a democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente” (BOBBIO, 2000, p. 65). Se para o autor democracia direta e democracia representativa podem - se integrar, e se democracia direta é a ausência de intermediários no processo de

deliberação do Estado, como pode existir essa integração? Pateman (1992) afirma que a integração só pode ocorrer com a democracia participativa, pois ela é capaz de garantir o controle da administração pública pela sociedade.

Se hoje se pode falar de processo de democratização, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na passagem da democracia representativa para a democracia direta quanto na passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social, ou melhor, consiste na extensão do poder ascendente (de baixo para cima), que até agora havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política (e das pequenas associações voluntárias), para o campo da sociedade civil nas suas várias articulações (BOBBIO, 2000, p. 65).

Bobbio (2000) demonstra e problematiza o crescente desenvolvimento da democracia: para ele, mais importante que nomear a democracia, seja ela participativa ou direta, é buscar alternativas para uma realidade que exige novos espaços, novos meios para operar com a coisa pública e capacitações dos indivíduos para acompanharem e influenciarem esse processo. As instituições democráticas, segundo o autor, se não passou, deve passar por uma intensa reviravolta, como tentativa de garantir que essas demandas que surgirem da participação possam ser atendidas, possibilitando assim retomar o debate sobre Estado e sociedade. Para Bobbio (2000) o debate entre Estado e Sociedade passa diretamente pelo debate entre liberalismo e democracia, e é essa questão que buscaremos enfrentar agora.

## 1.2 DEMOCRACIA E LIBERALISMO, O VELHO DEBATE E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A DEMOCRACIA HOJE

Para Bobbio (2000), a “participação total” que seria representada pelo “cidadão total” acabaria por reduzir todas as preocupações e interesses humanos ao âmbito do político e essa “politização integral” acabaria por eliminar a esfera privada na vida desses indivíduos, transformando tudo em interesse comum. Para o autor discutir a “politização integral” é lidar com duas condicionantes: a primeira, que remete a participação total a regimes autoritários; e a segunda que vê na politização total a ameaça direta a garantia das liberdades. Não podemos

esquecer que o fim das liberdades foi um dos argumentos de Dahl (1989) para sustentar a teoria das elites ou, teoria da poliarquia. Mas, o que nos interessa agora é a diferenciação consistente entre a democracia e o modelo econômico liberal.

Bobbio (2000) sugere que o liberalismo pode encontrar respaldo em uma forma degenerada de democracia representativa, mas, uma democracia com mais participação dos cidadãos certamente negaria esse modelo econômico. Para isso precisamos situar o debate nas seguintes questões: toda democracia é liberal e estaria relacionada com as regras capitalistas do jogo? Democracia e capitalismo, como democracia e liberalismo, podem se desassociar? A partir de que fundamentos o liberalismo está relacionado à democracia? Essa é a questão que deve ser reavaliada constantemente para defender os ideais democráticos e os meios de que a democracia dispõe para questionar e modificar estruturas mantenedoras de diversas desigualdades como é o caso das desigualdades legítimas no modelo econômico liberal. A democracia, segundo o autor, passa por transformações complexas que não podem ser discutidas de maneira linear, e o liberalismo, deve ser enfrentado com a compreensão entre a dicotomia das liberdades dos antigos e a dos modernos, só assim seria possível desvincular democracia de liberalismo.

Para Bobbio, a liberdade dos antigos está relacionada a distribuição de poder entre os cidadãos, e a liberdade dos modernos está mediada pela garantia e segurança das liberdades individuais em relação ao Estado. Essa mudança implica atrelar a democracia moderna ao liberalismo moderno, e dá margens para análises que discutem a democracia moderna como democracia liberal para legitimar as concepções individualistas da sociedade. Para Bobbio (2002), a democracia liberal é entendida como cada indivíduo, agindo de acordo com seus próprios interesses em causa própria. Segundo o autor, essa é a interpretação que fazem muitos teóricos quando discutem democracia liberal e afirmam que ela é capaz de destruir os interesses coletivos da sociedade e limitar as funções do Estado.

Liberalismo é Para Bobbio compatível com a democracia, mas a democracia não é necessariamente liberal. De acordo com Bobbio (2000), a relação entre liberalismo e democracia é de proximidade, mas resguarda algumas



características que também os distanciam. O liberalismo, por assegurar a liberdade dos homens em todas as instâncias, defende a liberdade a propriedade privada, as escolhas individuais, entre outras coisas, portanto, o liberalismo é a antítese do socialismo, que pressupõe o fim da propriedade privada para romper com as desigualdades existentes. O foco, afirma Bobbio, está nessa questão, uma vez que o liberalismo é contrário as práticas socialistas, mas a democracia não é contrária ao socialismo.

Entre as condicionantes que demonstram proximidade entre democracia e socialismo, estão os meios de que a democracia dispõe de reforçar e alargar a participação política, situação essencial para o socialismo. Ambos se aproximam em dois ideais: o de distribuição igualitária do poder econômico e do poder político, portanto, destaca Bobbio (2000) democracia aqui está mais próxima do socialismo do que do capitalismo. A discussão entre democracia e socialismo não é vista por muitos teóricos como pacífica, uma vez que existe grande desconforto em aceitar primeiro a democracia depois o socialismo. Entretanto, o fato central aqui não é aprimorar o debate entre democracia e socialismo, mas demonstrar que democracia e liberalismo não são únicos e não estão diretamente relacionados com a perspectiva democrática.

Devemos considerar que um regime democrático socialista nunca existiu, mas também podemos afirmar que uma democracia que assegurasse a maioria de seus ideais também não. Outra situação que distancia a democracia do liberalismo é o fato do regime democrático ter apenas valor instrumental frente à teoria econômica do liberalismo. O próprio Hayek, (1977) defende a distinção clara entre democracia e liberalismo, afirmando que os dois não podem ser confundidos e colocados como inseparáveis, pois o processo de democratização pode ameaçar princípios liberais. O liberalismo deve se ocupar com as funções do governo e em limitar seus poderes, enquanto a democracia, para Hayek, deve responder ao problema de quem deve governar e com quais procedimentos. Segundo Hayek a democracia pode ser uma ameaça constante ao liberalismo, por permitir que a maioria governe, por dar margens a uma instabilidade do poder e ao seu excesso, que poderiam levar à tirania da maioria (HAYEK, 1977).

Para Bobbio (2000<sup>a</sup>), em *Liberalismo e Democracia*, a própria denominação democracia liberal, como já foi citada, pode ser vista como arbitrária, pois, causa uma relação de dependência e democracia e liberalismo estão mais para grandes antíteses do que para certas proximidades. Portanto, se por liberalismo devemos considerar a definição de uma concepção de Estado, onde suas funções e os poderes são limitados, devemos concluir que Estado liberal e Estado social são contrapostos. “Um Estado liberal não é necessariamente democrático: ao contrário, realiza-se historicamente em sociedades nas quais a participação no governo é bastante restrita” (BOBBIO, 2000, p. 7). O Estado liberal é para o Bobbio ameaçado sempre que os processos de democratização tendem a cobrar maior participação do Estado nas questões sociais.

O dilema moderno, para o autor, reside em limitar ou distribuir poder aos Estados, e a democracia preocupa-se em garantir acesso ao poder a todos os cidadãos, fazendo valer seus direitos e buscando atender suas demandas. A medida que as características de limitarem o poder do Estado liga-se diretamente ao modelo econômico liberal e ao Estado liberal, a democracia se distancia cada vez mais do liberalismo, buscando resguardar os direitos fundamentais dos homens “direito à vida, à liberdade, à seguridade e à felicidade que podem ser violados desde que o Estado não os tenha mais como prioridade” (BOBBIO, 2000<sup>a</sup>, p.11).

Para Bobbio, o liberalismo se identifica com dois tipos de Estado: a) o liberalismo que limita os poderes e representa o Estado de direito, aquele cujos poderes públicos são regulados pelas leis e confere superioridade aos governos sobre os governados; e b) o liberalismo que limita as funções e representa o Estado mínimo, aquele que está diretamente apostado ao Estado social. Desse modo, a excelência do modelo liberal constitui para Bobbio (2000<sup>a</sup>) a defesa das liberdades individuais pois, “sem individualismo não há liberalismo” e na presença do individualismo a democracia tende a perder seu valor referente à garantia de igualdade entre os cidadãos (BOBBIO, 2000<sup>a</sup>, p.16).

Portanto, a defesa e a garantia das liberdades entram em conflito com duas outras características importantes que serão discutidas ao longo do trabalho: o acesso ao poder e a busca pela igualdade. Os liberais modernos, para Bobbio, “nasceram exprimindo uma profunda desconfiança para com toda forma de

governo popular, tendo sustentado e defendido o sufrágio restrito durante todo século XIX e, também, posteriormente” (BOBBIO, 2000<sup>a</sup>, p. 37). A democracia moderna, para Bobbio, é incompatível com o liberalismo, pois tem como demanda a ideia de igualdade. “Liberdade e igualdade são valores antitéticos, no sentido de que não se pode realizar plenamente um sem limitar fortemente o outro” (BOBBIO, 2000<sup>a</sup>, p. 39).

Desse modo, o liberalismo parece atacar o primeiro princípio democrático posto por Tocqueville referente à soberania popular, uma vez que estaríamos infringindo os preceitos de liberdade ao exigir um bem comum. Portanto, se democracia não está diretamente ligada ao liberalismo, a democracia participativa está ainda mais distante. Segundo Bonavides (1993), a democracia deve ser conceituada por “aquela forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente” e por povo deveríamos adotar a visão de Friedrich Muller que se refere “ao combate, ao exercício de indivíduos ativos frente à política” (BONAVIDES, 1993, p.13).

Para Bonavides (2002), a dinâmica entre democracia e liberalismo estaria presente, uma vez que a democracia dissolve a tensão existente entre liberalismo-liberdade e socialismo-igualdade, por ser capaz de incorporar os dois princípios. Para o autor, igualdade e liberdade só podem existir em democracias participativas “na qual o essencial é que o povo disponha dos instrumentos de controle de sua participação política”; e a negação da participação acarretaria uma democracia puramente representativa, tida pelo autor como democracia ilusória, uma vez que serve de “biombo atrás do qual se ocultam as mais opressivas ditaduras sociais de confisco de liberdade humana” (BONAVIDES, 2002, p.27).

Quanto à identificação discutida por Bobbio (2000) entre a democracia direta e a participativa se dá, para Bonavides, mediante ao eixo adotado por elas. Ambas prezam pelo controle final nas mãos da sociedade e dos indivíduos nos processos políticos, onde o indivíduo, portanto, passa a instância suprema do processo político. Entretanto, o que parecia dificultoso para Bobbio no que tange aos mecanismos de participação, parece mais possível para Bonavides (2002), defende o autor que a democracia participativa não se dá mediante a participação todos os dias e todas as horas nos assuntos da vida política, mas se dá na expansão dos

canais de participação e no controle do Estado pela sociedade, uma cidadania capaz de chefiar o Estado.

Bonavides (2002) afirma que não deixa de ser uma preocupação e uma dúvida constante a possibilidade de criação dos canais de participação e o interesse dos indivíduos nos assuntos públicos, ainda mais na América Latina e em especial no Brasil, que abriga uma vasta tradição das elites que há séculos dirigem a máquina governamental, bem como o pouco incentivo e recursos destinados a educarem para a cidadania. Mas, para Bonavides, que se mostra otimista frente às transformações em curso, mesmo com esse quadro tradicionalista e excludente do Brasil, não estamos fadados a reproduzir a dominação, e a dúvida na possibilidade de implantação de mecanismos da democracia representativa se vê enfraquecida com iniciativas populares de mobilização e a ascensão da internet, tida por alguns, como meio legítimo de participação. Esses novos canais de participação serão problematizados, cada um, no decorrer do trabalho, e relacionados com as propostas contidas no interior dos RDHs para os avanços das práticas democráticas e os avanços nos índices de desenvolvimento humano. Para Bonavides (2002)

Na idade da tecnologia de computadores, em plena era da informática, da instantaneidade dos meios visuais e auditivos de comunicação, não é fantasia nem sonho de utopia antever o grande momento de libertação imanente com a instauração de um sistema de democracia participativa. Ele consagrará a plenitude da legitimidade na expressão de nossa vontade política. Chega-se à democracia participativa pelos instrumentos normais de capacitação política do povo para efeito de sua intervenção imediata e eficaz, em termos de um razoável campo de decisões (BONAVIDES, 2002, p.26).

### 1.3 Os Desafios Postos a Democracia Participativa

Pelo que avançamos até agora, podemos situar o debate da democracia em alguns eixos, o que nos permitirá compreender melhor o já discutido e nortear o desenvolvimento do trabalho, seguindo a divisão: a) análises da primeira metade do século XX; b) da segunda metade do século XX e c) a das perspectivas democráticas do século XXI. Essa divisão se justifica por ser o século XX palco de grandes incertezas e pelas buscas constantes por melhorias sociais e políticas,

mediante acontecimentos marcantes como as três guerras - a primeira guerra mundial (1914-1918), a segunda guerra (1939-1945) e a guerra fria (1945-1991).

Esse debate ganhou de Boaventura de Souza Santos inúmeras contribuições. Em seu livro *Democratizar a Democracia* (2003), a concepção de democracia na primeira metade do século XX é norteada pelo desejo de que os Estados adotem regimes democráticos. Autores como Weber, Michels, Schmitt, Schumpeter, entre outros, estiveram presentes nessa discussão, sendo que, por mais desejável que se fazia um regime com ações democráticas, ainda existia, por parte de alguns teóricos, como Schumpeter (1984), a restrição da participação popular a períodos eleitorais como garantia de bons representantes. Como para Dahl (1989), que defendia a ideia semelhante a do último autor, ao julgar perigoso dar poder, e chamar para participar da política, indivíduos iletrados, ignorantes e politicamente inferiores.

Para Santos (2003), na segunda metade do século XX, as análises propostas pelos liberais, que têm Dahl como expoente, e as análises propostas pela perspectiva marxista, que destaca os escritos de Pateman, marcaram o cenário político, pois discutiam questões referentes ao papel da democracia na vida política e a viabilidade ou inviabilidade da representação.

É possível perceber que a teoria hegemônica da democracia, no momento em que é reaberto o debate democrático com o fim da guerra fria e o aprofundamento do processo de globalização, está frente a um conjunto de questões não resolvidas que remetem ao debate entre democracia representativa e democracia participativa. Essas questões se colocam de modo mais agudo naqueles países nos quais existe maior diversidade étnica; entre aqueles grupos que têm maior dificuldades para ter os seus direitos reconhecidos (SANTOS, 2003, p.50).

Santos (2003) situa a teoria democrática da segunda metade do século XX, sustentando discussões com Weber, Schumpeter, Dahl, entre outros, para demonstrar perspectivas sugeridas por esses autores que serviriam para as análises de Bobbio. Como discutido sobre Bobbio, o autor chamou atenção para as regras do governo representativo, retirando o debate das análises procedimentalistas (Schumpeter e Dahl) e a situando-o no conjunto de regras que assegurasse participação da maioria nos processos eleitorais. Bobbio (2000), alertou

para os limites da democracia representativa, mas deixou claro que os eixos que a sustentavam deveriam permanecer em qualquer outra forma de democracia que viesse. Para Bobbio a participação democrática encontra obstáculos na complexidade social, mas não é inviável caso concilie elementos da democracia representativa.

Nas teorias de Bobbio (2000), além do problema da complexidade social, existe outro problema marcante, a burocratização da democracia, o qual é muito discutido entre o liberalismo e a teoria marxista. Quem conduziu esse debate histórico foi Max Weber (1999) em *Economia e sociedade*, problematizando a real perda de controle dos processos políticos e econômicos pelos cidadãos e o surgimento da burocracia como resposta à regulamentação. O argumento de Weber é o mesmo considerado por Bobbio: a complexidade da administração da máquina governamental; e a desenvolvimento do Estado moderno impulsionou a criação de inúmeras formas de burocracia.

Segundo Weber, o problema da complexidade da representação, remediado pela burocratização do corpo político, criava uma dificuldade estrutural nas práticas democráticas, uma vez que a burocracia colabora diretamente para distanciar o poder de mando da sociedade, limitando-o a camadas especializadas que regem o Estado. A burocratização, portanto, emerge como elemento capaz de ampliar o abismo entre Estado e sociedade, dificultando o acesso dos indivíduos e polarizando os meios legais do exercício político. O governo nesse processo, segundo Weber (1999), não pertence aos governados, apenas se distancia na medida em que as formas de burocracia emergem: “a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público. A burocracia oculta, na medida do possível, o seu saber e o seu fazer da crítica” (WEBER, 1999, p. 229).

A burocracia, para Weber, criava burocratas cada vez mais técnicos e distantes nos assuntos sociais, friamente calculistas, capazes de colocarem sempre os assuntos econômicos à frente das questões sociais e culturais. O culto ao poder, concomitante aos processos democráticos, ao invés de auxiliar, emperravam seus avanços, subordinando os cidadãos e condicionando -os a espectadores dos processos políticos. Além desse grande problema, a burocratização do Estado

moderno traria um ritmo lento aos processos em curso, gerando um grande desconforto e descrédito na capacidade da democracia.

A burocracia resiste à mudança, centraliza o poder, subordina a participação, limita a criatividade e, muitas vezes, transgride a ética a favor das regras do jogo. Esse foi o quadro que Weber descreveu de acordo com suas análises do processo de burocratização, e o que o levou a identificar tal processo como a “jaula de ferro” dos Estados modernos (WEBER, 1999). A inevitabilidade da burocracia, juntamente com o crescimento das funções do Estado, passaram ser (re)analisados e, de certa forma, ganharam outras perspectivas nas análises de Bobbio, que, para Santos:

radicaliza o argumento weberiano ao afirmar que o cidadão ao fazer a opção pela sociedade de consumo de massa e pelo Estado de bem-estar social, sabe que está abrindo mão do controle sobre as atividades políticas e econômicas por ele exercidas em favor de burocracias privadas e públicas (SANTOS, 2003, p.47).

Mesmo com essa perspectiva de Santos, ainda temos o problema referente à centralidade das questões consideradas pelos burocratas e a não atenção adequada às questões sociais, culturais e de grupos minoritários. O que levou os desdobramentos dos debates para propostas no campo da democracia participativa. Ainda na segunda metade do século XX, a atenção para o pluralismo humano enfrentava as tendências homogeneizadoras do todo social e cobrava a descentralização do poder como forma de atender as novas demandas que emergiam. Para Claude Lefort: “a democracia revela-se, assim, a sociedade histórica, por excelência, a sociedade que, por sua forma, acolhe e preserva a indeterminação em contraste notável com o totalitarismo” (LEFORT, 1986, p. 31).

Lefort (1987), de acordo com Santos (2003), captou problemas burocráticos capazes de privilegiarem a organização do político, em detrimento da organização social, e destacou que tal situação de privilégio à burocratização da administração do Estado poderia levar as democracias a regredirem a regimes autoritários, caso o elemento popular fosse retirado e impossibilitado de se reconhecer pertencente do jogo político (LEFORT, 1987). Para Santos, a questão colocada por Lefort transpassa as teorias de Schumpeter, Dahl e Bobbio, no que se

refere ao reconhecimento e ao pertencimento do indivíduo na sociedade, situação que os autores citados acima dava por resolvida com a sustentação do “bem comum” e da representação política.

Santos (2003) exemplifica que reconhecer a pluralidade humana parte de dois critérios distintos que não foram contemplados pelas teorias da representação: “a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural, e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia (SANTOS, 2003, p. 51). Ambos aspectos deveriam ser considerados pois, a democracia, assim como qualquer outro processo histórico, esbarra em necessidades de mudanças constantes, visto as novas pautas que emergem. As ações democráticas, uma vez entendidas como processo sócio-histórico, devem propor rupturas com tradicionalismos e repensar novas formas de atuação. O que nos ajuda discutir os procedimentos necessários.

Habermas buscou enfrentar a necessidade de uma nova gramática social e os novos arranjos procedimentais, introduzindo o debate sobre a esfera pública e novos canais de participação para minorias que necessitavam de amparo estatal. O procedimentalismo de Habermas que busca regulamentar as normas e ações (normatização) deve contar com indivíduos capazes de se organizarem em torno de um discurso racional, fazendo que as deliberações na esfera do público pela participação possam ser atendidas nos meios legítimos de representação. É pertinente destacar que as propostas de Habermas se destina diretamente para os países do Norte, sem pretensões de que suas proposições atingisse outra localidades como, por exemplo, a América Latina (HABERMAS, 1980).

Segundo Joshua Cohen (1997) os procedimentos políticos não podem se reduzir a autorização que transferimos aos governantes como queria Bobbio ao defender a democracia representativa, pelo contrário, ele deve ser “uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais” (COHEN, 1997, p. 412) De acordo com Santos (2003), o Brasil é referência na tentativa de unir os procedimentos à participação, com a iniciativa dos orçamentos participativos, mas esbarra em alguns entraves que serão discutidos no decorrer do trabalho. É juntamente com as novas propostas de



participação que esbarramos no problema dos movimentos sociais hoje, e qual o seu papel na crescente tentativa de institucionalização dos assuntos públicos. De acordo com Santos, “os movimentos sociais estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos” (SANTOS, 2003, p. 53).

Sobre essa questão temos contribuições de Evelina Dagnino (1994) que discute o novo conceito de cidadania e a redefinição do papel dos movimentos sociais, e Lechner (1988) que atenta para os processos de democratização que devem seguir o curso da transformação socio-histórica. Para Lechner,

na América Latina, a atual revalorização dos procedimentos e instituições formais da democracia não pode apoiar-se em hábitos estabelecidos e normas reconhecidas por todos. Não se trata de restaurar normas regulativas mas de criar aquelas constitutivas da atividade política: a transição exige a elaboração de uma nova gramática (LECHNER, 1988, p. 32).

Para Dagnino, que se encontra em sintonia com o autor citado acima, a nova gramática implica em não carregar velhos hábitos prejudiciais as novas ações, e em criar mecanismos novos de participação. Assim poderíamos compreender melhor os desafios da cidadania hoje e enfrentar as velhas barreiras postas contra os processos de democratização. De acordo com a autora, existem dimensões que demonstram a emergência de uma nova noção de cidadania que está completamente ligada às ações advindas dos movimentos sociais, uma vez que o exercício da cidadania se entrelaça com questões referentes aos movimentos sociais de mulheres, homossexuais, negros, etc. Que se organizam para lutar a favor dos seus direitos pela igualdade e contribuem com a extensão e aprofundamento das práticas democráticas (DAGNINO, 1994).

Como consequência dessas duas dimensões, eu destacaria um terceiro elemento que considero fundamental nessa noção de cidadania: é o fato de que ela organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social, que afirma um nexo constitutivo entre as dimensões da cultura e da política. Incorporando características da sociedade contemporânea, como o papel das subjetividades, a emergência de sujeitos sociais, e da ampliação do

espaço da política. Essa é uma estratégia que reconhece e enfatiza o caráter intrínseco e constitutivo da transformação cultural para a construção democrática (DAGNINO, 1994, p.104).

Para Santos (2003), esse debate sobre o aprofundamento da participação ressurgiu com os processos de redemocratização no pós segunda guerra mundial, como resposta aos regimes totalitários, e norteia as discussões sobre democracia no século XXI. De acordo com Santos, no caso dos países da América Latina, em específico o Brasil, via-se alternar regimes autoritários às investidas democráticas. Como analisa Francisco Weffort (1984), a transição brasileira para a democracia é marcada por inúmeras dificuldades, começando pela prevalência de grupos dominantes que se perpetuam no poder e realizam a transição democrática “pelo alto”, sem contar com representantes das classes populares. Uma transição que se ergue mediante costumes conservadores de lidar com a política restrita a grupos que se alternam no poder, sem debates entorno da construção de espaços públicos e canais de participação.

Para Weffort (1984), poderíamos notar exemplos como os governos de Getúlio e Figueiredo que se apresentavam<sup>9</sup> como autoritários e democratas ao mesmo tempo, dotando a atmosfera política de cinismo e ambiguidade. Essas questões para o autor remetem aos problemas engendrados nos hábitos políticos, hábitos que camuflam os procedimentos políticos e conferem à democracia o papel de legitimar o poder apenas aos que governam. O modo de camuflar estaria presente, também, na organização partidária que, desde o início, não conferia distinções relevantes à esquerda ou à direita. Nesse campo, “pode-se falar não apenas de um conservadorismo liberal como até mesmo de um conservadorismo de esquerda – mais sutil do que o dos verdadeiros conservadores – mas nem por isso menos real” (WEFFORT, 1984, p.29).

Os problemas de carregar nas investidas democráticas práticas autoritárias são: separar, cada vez mais, o sentido da política do diálogo e da participação e colocá-lo na violência e na coerção. A garantia das liberdades e a busca pela igualdade parecem ser conferidas apenas aqueles que detêm diretamente o poder:

---

<sup>9</sup> Se apresentavam como democráticos, mas eram autoritários. Todo regime autoritário não assume práticas e procedimentos que vão contra os direitos humanos, por mais que se utilizem deles.

É que a transição – conservadora e autoritária – faz de tudo para obscurecer a dimensão essencialmente constituinte da noção de poder, ou seja, o poder como algo que se cria, como associação livre de vontades. Para a tradição é mais fácil perceber, por exemplo, o poder de um burocrata que apenas implementa decisões de outros do que o poder de uma proposta política que mobiliza enormes quantidades de pessoas para chegar a determinadas decisões. Percebe melhor o poder morto do “aparelho”, da “máquina”, do que o poder vivo, potencialmente transformador, das relações políticas reais. No limite vê no poder a capacidade da repressão muito mais do que a da libertação. (WEFFORT, 1984, p.35)

Para Raymundo Faoro, a política e os assuntos políticos estão envoltos por uma autocracia autoritária, que monopolizam o poder e fazem da comunidade política algo fechado e inacessível, reforçando, assim, por meios tradicionais, o patrimonialismo. Esse sistema patrimonial que trata os assuntos públicos com base em assuntos privados, colabora e fortalece os meios que desarticulam a maioria da população da conjuntura política, cria-se, portanto, uma geral falta de interesse e solidificam-se mecanismos de exclusão, barreiras e amarras, para que a população não tenha condições de acompanhar e compreender a administração pública.

Para Faoro, o Brasil contaria com segmentos articulados e com um estamento<sup>10</sup> bem organizado para impedirem o engajamento dos indivíduos e, por consequência, a mudança social. Na trajetória dos seus escritos, podemos compreender essas práticas patrimonialistas e outros mecanismos de exclusão. Raymundo Faoro busca suas primeiras justificativas quanto ao sistema excludente da política no modo como se deu a colonização do Brasil e partindo desse ponto, busca mostrar, ao longo do processo, como as práticas patrimonialistas se conservaram e ainda estão enraizadas na política brasileira.

---

10 A grande preocupação de Faoro seria diferenciar o patrimonialismo motivado por um estamento, do patrimonialismo motivado por uma realidade rural ou feudal. Para tal pretensão, Faoro, dentro das filiações teóricas weberianas, observa que é necessária uma delimitação do que se deve entender por estamento, e, por fim, mas de suma importância, delimitar como as relações políticas se articulavam com a sociedade e o Estado. Seguindo conceitos weberianos, é necessário elucidar a noção de estamento, que consiste na principal articulação de Faoro a qual permite caracterizar as relações políticas como patrimonialistas. Por estamento entende-se uma ordem de ‘*status*’ baseado em prestígio e favoritismo social para identificar determinados grupos sociais. Nesse sentido, de maneira pessoal, interesseira e subjetiva as ações políticas são demandadas de um estamento específico, esse estamento representa os donos do poder e constitui o patronato político brasileiro.

Para Faoro, o período pós-ditadura militar, onde se discutia a volta ao Estado de direito, apontava para a necessidade de dar lugar a um tipo de governo que levasse em conta os verdadeiros ideais democráticos, amparados por uma constituinte legítima, valendo-se de um congresso formado por indivíduos que estivessem a favor e ao lado dos interesses gerais da população. Mas o que se viu por volta de 1979, no Brasil, segundo o autor, foi a formação de um congresso permeado por práticas patrimonialistas, reunidos em uma conciliação oligárquica que dotou de ares opressivos a democracia que tentava se erguer.

Em “A democracia absorveu a ditadura”, artigo de 1985, Raymundo Faoro reforça sua ideia de absorção da forma ditatorial de governar pela democracia e afirma que a “nova” república teria surgido com “velhos” arranjos e conciliações políticas, e que suas bases não estavam no povo, na população, mas sim nos conservadores, nos militares, nos empresários. No decorrer de seu artigo, Faoro destaca um ponto importante atrelado à conjuntura falha da política e à dificuldade de formação da democracia, dizendo que vigora sobre o país um grande empecilho na base do novo sistema de governo, vigora entre nós a “falta de povo”, falta que, segundo o autor, seriam estimuladas pelos dirigentes políticos a permanecerem presentes na estrutura social, a fim de manter os estamentos tal como eles se encontram. (FAORO, 2008: 53) Como diria Faoro: “O estamento burocrático desenvolve padrões típicos de conduta ante a mudança interna e no ajustamento à ordem internacional. [...] Em lugar de integrar, comanda; não conduz, mas governa” (FAORO, 2001: 831).

A desarticulação da sociedade civil é um dos problemas centrais para a não mudança na maneira como se faz política no Brasil na questão que Faoro colocava referente aos procedimentos de fazer com que a sociedade civil se coloque às margens dos assuntos políticos. Raymundo Faoro esteve preocupado com essa questão e é em 1986 que o autor tenta respondê-la, argumentando que todos os mecanismos estão distantes do povo ou daqueles que estão a serviço do povo. Mediante essa discussão, Faoro volta suas análises para os meios de comunicação de massa, concluindo que esses, também, não estão disponíveis, muito menos a serviço dos interesses da maioria, funcionando como alavancas para os donos do poder e muros para os grupos desprivilegiados. Ainda em 1986, Faoro

reafirma que a constituinte não é mais um elemento a favor da mudança, mas sim um instrumento que privilegia os interesses dos governadores de uma elite preocupada em manter as práticas governamentais restritas aos pequenos grupos e seus interesses.

Mesmo com essas dificuldades nos processos de redemocratização, o Brasil buscou avançar juntamente com os países da América do Sul que tiveram investidas democráticas a partir dos anos 80 e 90. A necessidade constante era em redefinir o significado da política e ampliar as práticas democráticas e, como atenta Faoro (2008), nos anos posteriores a 90 as teorias da democracia participativa estiveram preocupadas em incorporar novos agentes nas tomadas de decisões. “Durante o processo brasileiro de democratização e de constituição de atores comunitários surgiu de modo semelhante, a ideia do direito a ter direitos” (SANTOS, 2003, p.56), cujos principais representantes foram Dagnino (1994) e Sader, em seu livro, *Quando Novos Personagens entram em Cena*, para esse último os movimentos sociais eram responsáveis por produzir um sujeito coletivo que se diferenciava da ideia de sujeito moderno, dotado de individualidade.

Para Sader, as experiências dos excluídos deveriam ser ouvidas no campo social e político, e seus direitos, interesses e vontades, representados nos processos de mudança. Segundo o autor os movimentos sociais possuem uma linguagem própria e uma função: a de representar a luta social que: “aparece sob forma de pequenos movimentos que, num dado momento, convergem fazendo emergir um sujeito coletivo com visibilidade pública.” (SADER, 2001, p.29) Entre os autores que procuraram ampliar a participação, e, de certo modo, irem contra a concepção dominante da democracia, estão pesquisadores que partiram de um Estado conservador, discriminador e autoritário, para proporem análises feitas aos processos políticos que reivindicam direitos à participação, a criação dos espaços públicos, ao acesso a justiça, entre outras condições capazes de melhorar a vida dos indivíduos em sociedade e garantirem a expansão de processos políticos mais inclusivos.

Para Maria Célia Paoli (2003), no caso brasileiro, a participação social desses novos agentes carrega consigo a determinação da responsabilidade social, referente à ampliação da cidadania e dos direitos, mas cabe voltar a década

de 1980 para compreender em que contexto surgem propostas voltadas a esses atores. É na década de 80, juntamente com os processos de redemocratização brasileira, como discutido anteriormente com Santos (2003) que o conceito de cidadania começou a ser revisto, e sua sustentação atrelada à inclusão social e ampliação dos acessos ao corpo político e social.

Para Paoli (2003), referente à cidadania:

De um lado, a noção retrabalhada de cidadania passou a pautar um primeiro desafio histórico, a passagem das formas recorrentes autoritárias de governo para uma democracia ampliada. De outro, define a tragédia do processo neoliberal em curso que visa a desregulamentação público-estatal da economia de mercado, cujo funcionamento, agora cada vez mais livre de limitações públicas, aprofunda e sedimenta os mecanismos de exclusão social e política tradicionalmente presentes na história da modernização do país (PAOLI, 2003, p.376).

Esse processo fez com que o conceito de cidadania no Brasil fosse marcado pela dicotomia entre espaço público e interesses privados, uma vez que a defesa do interesse privado estava intimamente ligada com uma forma de proceder que prezava pelos interesses econômicos sobre os interesses sociais. Segundo Paoli (2003) a busca por fortalecer a cidadania e a integração social e frear as ações políticas excludentes e concentradoras de poder, geraram opinião pública, uma demanda por responsabilidade, atrelada primeiro para os novos atores (a sociedade civil, voluntariado, ONGs, etc.), e, em segundo plano, transferida para o governo.

Essa demanda foi capturada através do apelo ao ativismo social voluntário da população, e a palavra solidariedade tornou-se, no senso comum, a disposição altruísta voluntária de um indivíduo, uma organização ou uma empresa, um quase sinônimo de cidadania (PAOLI, 2003, p.377).

Cidadania e solidariedade, portanto, estiveram completamente ligadas na visão do senso comum, e práticas filantrópicas passaram a ser consideradas como cidadãs, a partir da década de 90. É certo que a filantropia e a solidariedade não retiram o excluído das suas condições, apenas socorrem, de maneira temporária, suas necessidades. Também podemos afirmar que investidas filantrópicas e solidárias não auxiliam nos processos da efetivação de práticas mais

democráticas, muito menos capacitam o indivíduo que foi “beneficiado” para a cidadania ativa, como defende Dagnino (1994), Paoli (2003), Benevides (1994) entre outros autores.

Francisco de Oliveira (1999) desenvolveu suas análises, demonstrando a dificuldade da década de 90, em romper com o modelo econômico neoliberal e investir em políticas voltadas aos segmentos públicos. Seriam a onda de privatização dos espaços públicos. Para ele, a cultura da época se assentava na “desnecessidade do público diante de um Estado em crise financeira e obrigado a endividar-se junto ao setor privado, criando nestas elites a ilusão de que são politicamente auto-suficientes” (OLIVEIRA, 1999, p.57). A estabilidade monetária e a defesa da meritocracia “seduziam” a classe média, na medida em que a economia sofria imposições e os movimentos sociais perdiam força (OLIVEIRA, 1999). Para Paoli (2003) é, nesse momento, que começa aparecer, nos debates, sobre a conjuntura social, a chamada sociedade civil, que, em um primeiro momento, esteve comprometida com movimentos sociais altamente politizados e, depois, sofreu arranjos que a fizeram pender para ONGs e ativismos voltados a solidariedade.

Se o caminho aberto pelos movimentos sociais era fortemente politizado e implicava demanda direta da população organizada por bens públicos, o caminho das ONGs opta por representar as demandas populares em negociações pragmáticas, tecnicamente formuladas, com os governos, dispensando a base ampliada da participação popular (PAOLI, 2003, p.378).

Para a democracia participativa, as ONGs funcionam no âmbito da representação, pois, são organizações burocratizadas que dispõem de um estatuto normativo que fundamenta a intermediação entre a demanda da população e os recursos que advêm do governo, (características da representação definidas por Weber - 1999). Nesse caso, o dado importante para Paoli (2003) é que existe um mediador da organização, um diretor, que conhece as regras do jogo e as opera para captarem recursos. E esse processo, o de um mediador conhecedor da burocracia, para atingir outro representante do governo, prejudica a cidadania ativa, a politização dos indivíduos e os processos de participação democrática.

Como vimos na discussão com Santos (2003), a democracia participativa necessita de alguns eixos da democracia representativa, mas não seria

produtivo para os avanços da participação, se os processos de mudança fossem, cada vez mais, permeados por organizações e comitês burocratizados e intermediários. A democracia participativa necessita que a sociedade organizada e com cidadãos ativos - devidamente capacitados para acompanharem as discussões e debates - possa ser a voz final das decisões e dos assuntos públicos que os permeiam. De acordo com essa discussão, quais responsabilidades sociais devem ser atribuídas aos agentes para colaborarem no processo de democratização, e quais estariam emperrando as práticas democráticas?

A discussão dos novos agentes carrega consigo a preocupação para com os processos de democratização, pois, à medida que os novos agentes podem orientar a mobilização da sociedade e incluir a população nos espaços de discussões públicas, também podem desorientar a mobilização e tornarem o processo excludente, mantenedor dos interesses particulares. No caso dos setores do empresariado, para Paoli (2003), não podemos descartar que alguns segmentos estejam diretamente comprometidos com os arranjos democráticos e que podem não buscar somente interesses particulares, como é o caso de empresas militando em políticas públicas de combate a preservação do meio ambiente, mas também, a tentativa do empresariado de se conectar aos processos governamentais como ator das transformações sociais pode indicar,

Um discurso de legitimação para sua autodesresponsabilização social através da adaptação local da famosa teoria da “terceira via” de Anthony Giddens, aqui anunciada como um novo setor “público não-estatal”, que passaria agora a se ocupar dos excluídos e deserdados que povoam a paisagem brasileira (PAOLI, 2003, p.379).

Podemos considerar que mesmo apresentando inovações e investimentos maciços em políticas públicas, os setores do empresariado estariam transferindo recursos privados para suprirem carências da sociedade, ou seja, revelando a fase mais “conservadora da solidariedade”, uma vez que retiram os conflitos sobre distribuição de renda, cidadania e igualdade do debate público e político. Para Paoli (2003), voluntariados, empresariados e filantrópicos estão em busca de maneiras de participar da regulamentação social pelo político ou um apaziguamento dos movimentos sociais que reivindicuem essas características,



descentralizando o papel do Estado como aglutinador das ações que envolvem as questões voltadas às políticas públicas.

Para Paoli (2003), a reorganização dos espaços políticos e a insistência dos novos espaços para os setores empresariado e voluntariado, demonstram certo desconforto dos grupos que detêm o poder político e econômico para com a emergência da participação cidadã politizada e os espaços tradicionais de luta. De acordo com a autora, esses setores ainda se assombram com os valores políticos, a seguridade aos direitos, a força sindical e as políticas sociais do Estado de bem-estar social, e padecem de medo generalizado de que o Estado desenvolva melhor as esferas sociais e culturais, com a ajuda da participação política dos cidadãos, enfraquecendo as liberdades econômicas, de mercado e de acúmulo de capital.

#### 1.4 O DEBATE DAS CAPACIDADES E DA EDUCAÇÃO CIDADÃ, A DEMOCRACIA E AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO

Dinamizar a democracia por meio da participação popular, aproximar as questões públicas da vida social e garantir a igualdade de condições, são as tarefas da democracia hoje. A participação por inúmeras vias é a discussão central de muitos autores, como é o caso de Boaventura, e Sen, uma vez que essas análises acarretam propostas referentes a) educação dos cidadãos; e b) o uso dessa educação para a governança. Como trabalhar estas questões tendo documentos como os relatórios da ONU para discutirem ações e procedimentos da democracia participativa é o que tentaremos problematizar.

Para Amartya Sen (2006), a democracia é a única forma de governo capaz de educar o indivíduo para a cidadania. Em sua defesa pela democracia como valor universal, uma vez indagado ao autor, se os países estavam preparados e se os indivíduos estavam prontos para participarem do jogo democrático, o autor afirmou que: “um país não tem que considerar-se como educado ou preparado para a democracia, ao invés disso, tem que ir-se educando mediante a democracia” (SEN, 2006, p. 58). Essa seria para Sen a grande inovação democrática, possibilitar à maioria dos indivíduos a educação para a cidadania, juntamente com o

aprimoramento de práticas mais democráticas dos seus Estados. Para Sen, só o regime democrático é capaz de auxiliar os indivíduos a desenvolverem suas capacidades, e realizar essa tarefa, sem distinções culturais e econômicas.

Quanto ao debate das elites no poder, Sen (2006) chama atenção para a situação da Índia e afirma que lá, como em outros casos particulares, a alternativa democrática se apresenta como garantia ao combate a essas facções minoritárias e concentradoras de poder. Portanto, as práticas democráticas seriam inconciliáveis com minorias concentradoras de poder, e estariam na contramão do seu processo, buscando a igualdade de oportunidades entre os indivíduos e a igualdade de acesso ao poder. Segundo Sen, há um fator que necessita de mais discussões referente ao modo de proceder democrático. E existe um problema que ainda deve ser enfrentado sobre o debate da maioria, das funções, da democracia no mundo moderno e das liberdades das minorias oprimidas.

Ao responder o que é exatamente a democracia e quais suas funções Sen disse: “para começar devemos evitar sua identificação com a ideia de governo da maioria”, desse modo algumas interpretações mecânicas dos processos democráticos poderiam ser reduzidas (SEN, 2006, p. 72). Sen está discutindo diretamente com a ideia de maioria para assegurar as liberdades, os direitos e o respeito às inúmeras manifestações de grupos minoritários, por isso chama a atenção para que não ocorram interpretações reducionistas ou mecânicas dos processos democráticos. Nesse ponto, Sen se distânciava das análises de Bonevides, pois vê na soberania popular uma ameaça às liberdades e aponta que: assegurar as liberdades e buscar a igualdade é a função primeira da democracia hoje, uma vez que essas duas características colaboram para o desenvolvimento das capacidades e o desenvolvimento humano.

No capítulo *As Funções da Democracia* a tentativa de Sen (2006) está em demonstrar que a democracia é, acima de tudo, um valor universal e que deve ser entendida como tal para garantir e oferecer as oportunidades necessárias a cada indivíduo, oportunidade de igualdade e de liberdade entre eles. O papel da democracia é captar as necessidades gerais e demandar ações políticas adequadas. E a condição ideal desse processo seria indivíduos capazes de acompanharem e influenciarem decisões governamentais, modificando

significativamente as ações políticas. Desse modo, para Sen, a democracia seria o único regime capaz de possibilitar o desenvolvimento de três funções básicas, fundamentais e universais.

1) Garantir a liberdade política, os direitos civis, e auxiliar nos processos de participação política e social; 2) reforçar o valor instrumental da participação e do pleno exercício da cidadania, e 3) auxiliar os indivíduos a estabelecer suas prioridades e demandas, para que atinjam autonomia nas ações (SEN, 2006, p. 74).

O valor da democracia e suas principais funções possuem um papel crucial na teoria seniana, a ideia de que a democracia têm uma função construtiva a serviço das necessidades e das prioridades dos indivíduos, utilizando-se dos meios de participação e debates públicos, que colaboram para o aprimoramento das práticas democráticas. Para Sen, a democracia moderna deveria ser marcada não pela primazia da maioria, mas pela primazia do debate. Em *A ideia de justiça* (2011), Sen remonta a teoria de Stuart Mill sobre o “governo do debate” e amplia-a, afirmando que a democracia deve ser vista como algo genérico, não apenas julgada pelas suas instituições, mas também pelas diversas vozes, de diversas partes da população, à medida que de fato possam ser ouvidas.

Logo, se de um lado temos teorias empenhadas a proporem modelos restritos à democracia representativa, como é o caso de Schumpeter, Dahl, etc, temos também um movimento comprometido com a democracia participativa, seus limites e suas alternativas, e com a liberdade e a igualdade entre os cidadãos. *O Futuro da Democracia*, que tem sua primeira edição em 1984, está em sintonia com muitas das análises realizadas por Amartya Sen no que se refere as propostas feitas para a participação e a insistência do cidadão preparado para a vida política. O “cidadão educado” de Bobbio e o “cidadão capaz” de Sen ultrapassam as discussões postas à democracia representativa e surgem como proposta para enfrentar as dificuldades da democracia participativa.

Sen (2000) busca problematizar as inúmeras desigualdades, como as de acesso ao poder, de renda, dificuldades de acesso a política, dificuldades culturais, entre outras, para caminhar com seu conceito-chave de desenvolvimento das capacidades. Para ele, as desigualdades devem ser analisadas levando em

consideração uma gama de fatores, não apenas a condicionante da renda, e devem ser combatidas, para que a capacidade dos indivíduos se desenvolva juntamente com os processos do desenvolvimento humano. “Os debates têm sido distorcidos pela ênfase excessiva dada à pobreza e à desigualdade medidas pela renda, em detrimento das privações relacionadas a outras variáveis como desemprego, doença, baixo nível de instrução (SEN, 2000, p. 131).

Para enfrentar o debate sobre desigualdades e as análises reducionistas das privações dos indivíduos pela condicionante da renda, Sen norteou a definição de novos índices capazes de captarem esse processo. Esse foi o centro das discussões levadas pelo PNUD, já no primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano de 1990, que buscou, entre outras questões, definir uma nova forma de calcular o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Desde então, no interior dos RDHs, a atenção está voltada para a nova maneira de trabalhar com o IDH e para as relações entre o desenvolvimento desse, atrelado ao desenvolvimento de práticas mais democráticas. Duas décadas depois do primeiro documento que discutia a redefinição do modo de compreender o desenvolvimento humano, no RDH de 2010, está destacado o processo pelo qual as análises do IDH passaram.

O rendimento é, obviamente, crucial: sem recursos, qualquer progresso é difícil. Contudo, devemos também avaliar se as pessoas conseguem ter vidas longas e saudáveis, se têm oportunidades para receber educação e se são livres de utilizarem os seus conhecimentos e talentos para moldarem os seus próprios destinos. Essa foi a visão original e permanece como a grande realização dos criadores do Relatório de Desenvolvimento Humano, Mahbub ul-Haq, do Paquistão, e o seu amigo e colaborador próximo Amartya Sen, da Índia, que trabalharam com outros pensadores do desenvolvimento humano. O seu conceito serviu de orientação, não só para 20 anos de Relatórios de Desenvolvimento Humano globais do PNUD, mas também para mais de 600 Relatórios de Desenvolvimento Humano nacionais – todos investigados, redigidos e publicados nos seus respectivos países – bem como para muitos relatórios provocadores de âmbito regional apoiados pelos gabinetes regionais do PNUD (PNUD, 2010, p. iv).

O debate acerca do desenvolvimento humano tem emergência na década de 90 e está intimamente relacionado com os documentos do PNUD, mas as questões entorno do desenvolvimento surgem, a partir da Segunda Guerra Mundial

(1939-1945), no âmbito global discutido por muitos teóricos, entre eles Elias (2006), Sachs (2004), Rostow (1978), e local por Faoro (2006), Furtado (1991), Machado (2008), entre outros. Entretanto, o que nos cabe nesse momento é analisar as ideias de Sen, referentes ao desenvolvimento humano, como complementar, ou melhor, como inteiramente relacionado ao avanço democrático. Segundo Fukuda-Parr (2002,) para compreender a concepção democrática de Sen, é necessário considerar a abordagem do desenvolvimento humano (ADH) que dá subsídios para pensar a redução da pobreza, o desenvolvimento sustentável, as questões de gênero e a governança, questões essas intimamente ligadas aos processos democráticos.

Para Fukuda-Parr (2002), Sen buscou desconstruir a abordagem unilateral da renda nas análises do desenvolvimento humano para chamar a atenção das políticas centradas em pessoas, e para atingir o desenvolvimento das plenas capacidades. Para Sen (2011), avançar rumo ao desenvolvimento humano é remover obstáculos, dar aos indivíduos a capacidade de tomar suas próprias decisões, e pressionar as mudanças políticas e sociais. A questão que se levanta nesse momento, considerando de Bobbio (2000<sup>a</sup>) e todas as características do privilégio ao desenvolvimento do indivíduo, em detrimento ao desenvolvimento do coletivo, é se as análises de Sen estariam ligadas à concepção liberal de capacitar o indivíduo, para que ele resolva seus problemas, sem contar com o papel do Estado.

Sen (2011) se preocupou em responder essa questão e fez distinções pertinentes: para ele, sua teoria das capacidades e a abordagem do desenvolvimento humano (ADH) se diferenciam, em princípio, dos modelos liberais clássicos e neoliberais, pois os mesmo limitam e negligenciam os direitos, os acessos ao poder, a igualdade, e a capacidade da participação humano coletiva nos processos de decisão; Sen também se preocupa em distinguir seu enfoque da ADH do chamado “enfoque das necessidades básicas”, pois, para ele, desenvolver, puro e simplesmente, as necessidades básicas, seria negligenciar o desenvolvimento das capacidades na sua complexidade, limitando as ações políticas a suprir déficits estruturais e remediar problemas pontuais com ações transitórias (como é o caso das políticas focalizadas, Bolsa Família no Brasil, Chile Solidário e Oportunidades no México), inviabilizando reformas estruturais.

Aspectos avaliativos – da abordagem do desenvolvimento humano (ADH) contrasta com enfoques alternativos na sua ênfase em avaliar desenvolvimento pela expansão das capacidades de todas as pessoas. O desenvolvimento econômico não era um fim, mas um meio de alcançar tais objetivos. A preocupação com o bem-estar de todos os indivíduos enfatiza a justiça como o principal objetivo político, que requer monitoramento de progresso não apenas em termos de média, mas por intermédio de medições de privação e distribuição (FUKUDA-PARR, 2002, p.4).

Desse modo, o que Fukuda-Parr endossa, é a mesma explicação de Sen, referente às suas propostas entorno do desenvolvimento das capacidades e da ADH, a de que suas preocupações estão ligadas a valores distributivos de poder, renda, capacidade e oportunidade, e não com valores concentradores desses condicionantes como fazem os modelos liberais. Desse modo, para Sen (2011), a partir do momento que o desenvolvimento passa a ser entendido na sua amplitude torna se imediatamente claro que a relação entre o desenvolvimento e a democracia tem de ser vista com relação a sua ligação construtiva, e não apenas por meio de suas ligações externas” (SEN, 2011, p.381).

De acordo com Sen, o desenvolvimento humano não pode ser visto apenas como melhorias de vida, tão pouco a democracia poder ser vista apenas como o governo da maioria, mas podem se complementar no desenvolver de suas extensões e funções. Sen (2011) retoma a questão que emerge nas análises das teorias do desenvolvimento, referentes a liberdade política conduzirem ou não o desenvolvimento, e afirma que a liberdade política, juntamente com as práticas democráticas “estão entre os componentes construtivos do desenvolvimento” (SEN, 2011, p.381). Após admitir a conexão central entre desenvolvimento e democracia, Sen defende que a democracia deve responder às questões das desigualdades sociais e das ondas de privações generalizadas (de direitos, de acessos: a política, a educação, ao conhecimento, etc.) além de se concentrar em resolver os problemas das garantias das demandas das camadas sociais, minorias mais marginalizadas (mulheres, negros, homossexuais, etc.) e dar prioridade as ações inclusivas e participativas da sociedade nas questões públicas.

O êxito da democracia não consiste meramente em ter a estrutura institucional mais perfeita que podemos conceber. Ele depende inelutavelmente de nossos padrões de comportamento real e do funcionamento das interações políticas e sociais. Não há nenhuma possibilidade de confiar a matéria às mãos “seguras” do virtuosismo puramente institucional. O funcionamento das instituições democráticas, como o de todas as outras instituições, depende das atividades dos agentes humanos que utilizam as oportunidades para as realizações razoáveis (SEN, 2011, p.389).

## CAPÍTULO II - A DEMOCRACIA NOS DOCUMENTOS ATUAIS, IMPLICAÇÕES COM AS PRÁTICAS E OS PROCEDIMENTOS

Em meio a contribuição de diversos autores no debate sobre democracia participativa e a representativa, as contribuições de Amartya Sen sobre desenvolvimento humano e democracia, vimos que a democracia participativa parece contemplar as necessidades das reivindicações da sociedade hoje, o que nos cabe agora é discutir o papel do Estado nessa dinâmica, e como ele responde à nova pauta da participação. Para discutir as implicações da redefinição do papel do Estado temos que trabalhar com alguns dados referentes as dificuldades da efetivação das ações e procedimentos democráticas no âmbito global e no local. Algumas questões pontuais - como dados sobre os procedimentos de setores da máquina governamental (legislativo, executivo e judiciário), da sociedade civil, ou dos conselhos participativos – serão necessárias para compreender a real situação que diversos países, em especial o Brasil, enfrentam no tocante aos déficits democráticos. Esses déficits constituem, sobretudo, em uma crítica as instituições formais da política e o modo delas procederem.

No âmbito local, segundo Maria Celina Araujo (2007), em *Densidade democrática e instabilidade na redemocratização latino-americana*, podemos considerar que, nos 30 anos de democracia emergente, a América Latina tinha partidos instáveis e consolidados, como também, possuía partidos novos, e ambos legitimavam o abuso do controle do poder. O Poder executivo estaria hipertrofiado e o poder judiciário sem credibilidade, segundo dados da autora, apenas 31% da população da América Latina acreditam que as instituições políticas funcionem bem. Poderíamos acompanhar os desdobramentos desses déficits democráticos, repercutindo diretamente nas múltiplas desigualdades, na intensificação dos abismos sociais e no crescimento da violência. “A maioria não acredita que os políticos defendam os interesses do país. Das 63% das pessoas que apoiavam a democracia em 1997, passamos para 53% em 2004. Mas, desses, apenas 62% estão satisfeitos com ela” (ARAUJO, 2007, p.5).

Segundo Guedan (2004), em *Déficits democráticos y globalización*, a década de 90 ficou marcada pelo fato da democracia ter se generalizado em toda



parte do globo, e só agora, no início do século XXI, podemos reconhecer e compreender os déficits democráticos no tocante às esferas do político e do social. Em uma análise da conjuntura europeia, o autor apresenta o caso da França, Itália, Holanda, Dinamarca e Alemanha para, ora constatar a insurgência de partidos de extrema direita, ora averiguar uma esquerda desarticulada e aliada aos partidos conservadores. Para a América Latina Guedan relata que a situação é ainda mais complexa, visto que as iniciativas que vão ao encontro dos direitos sociais foram, por muito tempo, vetadas. “En América Latina, el descrédito de los partidos políticos ha contribuido profundamente al cuestionamiento del propio Estado democrático” (Guedan, 2004, p.138).

Uma dessas reuniões, que teve início em 1995, resultou a Declaração Universal sobre a Democracia<sup>11</sup>, elaborada pela União Inter-parlamentar, contando com especialistas de várias regiões e disciplinas para definir um padrão universal de atuação, passando, desde 1997, a ser adotado como princípios fundamentais da democracia para todo o mundo.

É necessário elucidar o resultado deste padrão definido pelos especialistas para que possamos compreender o conceito de democracia que estamos considerando, ou mesmo, quais as situações que ainda devemos enfrentar para atingi-la. Em seu início, definidos como princípios básicos, Bobbio (2002) destaca que a democracia deve ser um ideal universalmente reconhecido, com base nos valores comuns a todas as pessoas, sem levarmos em conta as diferenças políticas, culturais, econômicas e sociais. Sendo definida como um bem comum, a democracia deve proteger e promover a igualdade, a dignidade e os direitos fundamentais do indivíduo, permitindo que os indivíduos possam participar dos debates, acompanhá-los e julgá-los da melhor maneira.

Após definir esses princípios básicos, a Declaração Universal (1997) sobre a Democracia, aponta dois nortes que devem compor a base dos avanços democráticos, a participação e a responsabilidade, possibilitando assim, que se

---

11 A DECLARAÇÃO UNIVERSAL SOBRE A DEMOCRACIA foi adotada pelo Conselho Inter-parlamentar, na 161ª sessão por 128 países, (Cidade do Cairo, Egito, em 16 de setembro de 1997). A Assembleia Geral das Nações Unidas declarou o dia 15 de setembro como Dia da Democracia e reafirmou o compromisso da União Inter-parlamentar em favor da paz e do desenvolvimento, convencido de que o reforço do processo democrático e das instituições representativas contribui grandemente para a realização desse objetivo.

ampliem os espaços de participação da sociedade civil e o acesso á justiça para todos os indivíduos. Desse modo, está reforçada a busca da participação pelos mecanismos legais, pelas instituições e a busca de melhorá-las gradativamente. A participação eficiente levaria homens e mulheres a não apenas estarem a par dos assuntos políticos, mas serem seus condutores.

Sobre o papel da democracia escreve o secretário geral nas Nações Unidas Ban Ki-moon:

Como Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, tenho a firme intenção de velar por que, sempre que possível, a ONU trabalhe a nível mundial para ajudar os diferentes povos e nações a instituírem e consolidarem sistemas democráticos. A experiência tem demonstrado, repetidamente, que a democracia é uma condição essencial da realização dos nossos objetivos fundamentais que são a paz, o respeito pelos direitos humanos e o desenvolvimento. As democracias sólidas não fazem guerra umas às outras. Os direitos humanos e o Estado de direito são mais protegidos nas sociedades democráticas. E é mais provável que o desenvolvimento se consolide, se a população tiver capacidade de influir na maneira como é governada e puder beneficiar dos frutos do progresso (Ban Ki-moon<sup>12</sup>, 2008).

Ki-moon aponta como inseparáveis a democracia dos direitos humanos, e a democracia do desenvolvimento humano, sendo que os três objetivos devem fazer valer a lei em igualdade para as pessoas; pois, não seria aceitável um regime e suas instituições que não fossem imparciais, eficientes e independentes. Para isso, a participação da sociedade civil – com suas devidas responsabilidades -, as instituições estruturadas e operando corretamente e, com uma característica fundamental: a realização de eleições livres, com base no sufrágio universal, secreto e igual seria indispensável. Destaca-se, na declaração, que a sociedade civil deve ser, a todo tempo ativa, e é responsabilidade dos Estados e parcerias desenvolverem suas capacidades.

Amartya Sen (2008) mobiliza grande discussão acerca do debate sobre capacidade e oportunidade, buscando compreender o desenvolvimento como um processo de expansão das capacidades como propulsora das liberdades dos indivíduos. Para Sen, auxiliar o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos é

---

<sup>12</sup> Atual secretário geral das Nações Unidas.

inserir-los como participantes das atividades que o cercam, garantindo a liberdade de expressão e a habilidade para participação política, possibilitando assim, as reivindicações desses indivíduos pelos seus direitos sociais e políticos. A liberdade pela capacitação dessas pessoas estaria para o autor na luta direta com a redução das desigualdades.

Conseguir trazer a maioria da população para as discussões da vida pública e política, é uma condição necessária para dar aos indivíduos a liberdade e a oportunidade de se manifestarem ou se fazerem atendidos. Sem abertura política e sem suas expansões, portanto, em regimes não democráticos (autoritários), não seria possível acompanhar nenhum avanço. De acordo com Denise Vitale (2010), em *Cidadania e democracia no Brasil*, o debate acerca do primado da democracia enquanto regime político já deu passagem ao debate sobre o aprofundamento e a qualidade da democracia, pois, o momento histórico reconhece as qualidades e amplitude da essência democrática, e busca agora compreender as condições necessárias para a democracia se consolidar e aprofundar suas práticas. Para ir ao encontro da amplitude das práticas democráticas, algumas questões sugeridas em *A democracia na América Latina* demonstram as situações que precisam ser enfrentadas:

Como se resolvem as tensões entre a expansão democrática e a economia, entre a liberdade e a busca da igualdade, entre crescimento e pobreza, entre as demandas públicas manifestadas livremente e as reformas econômicas que exigem ajustes e sacrifícios? Quais são as chaves que explicam a crise de representação, a desconfiança da sociedade para com a política? Por que a esperança democrática não se traduziu em avanços nos direitos civis e sociais da mesma dimensão que as expectativas que gerou? Por que o Estado não possui o poder necessário? (PRODDAL, 2004, p.37).

Essas questões demonstram as preocupações que emergem com a expansão democrática, no que se refere à qualidade da democracia que temos e precisamos. Os ideais democráticos que reconhece em cada pessoa um portador de direito, conferem à participação política capacidade e responsabilidade de comandar, cobrar e até retirar do poder indivíduos que não cumpram o papel designado. Estamos lidando com uma concepção de participação que mune o

indivíduo das condições reais para acessar a justiça e modificá-la se necessário, o que acarretaria, caso as possibilidades de participação atingisse a maioria da população, uma mudança significativa do modo de proceder das instituições políticas. A situação que se encontra de pano de fundo dessa discussão é a quantidade de poder que se concentra nas mãos dos grupos políticos e a necessidade de desconcentrá-lo para atender as demandas da população.

No documento *Regras de Brasília*<sup>13</sup> sobre o acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade (2008), em uma discussão voltada para a América Latina, está posto que as pessoas comuns sofrem todos os tipos de abusos, a começar pelo sistema judicial, muitas vezes inacessível. De acordo com o documento, o sistema jurídico usa como instrumento a linguagem oficial e completamente erudita, de modo a excluir uma enorme parcela da população que não dispõem dos recursos necessários para compreensão, isso como primeira complicação, outras ainda podem ser listadas, como a falta de defensores públicos acessíveis, falta de conhecimento das leis, e até fatores subjetivos que dificultam o acesso aos mecanismos de representação.

Alguns tipos de responsabilidades cabem apenas aos indivíduos que estão no poder, sendo que, uma vez negadas essas responsabilidades, elas constituem barreiras para a transparência das instituições democráticas, práticas injustas, ações incorretas, corrupção, entre outras falhas, só podem existir em uma sociedade em desacordo com suas instituições e com falência da vigilância pública. Viver em uma democracia é, acima de tudo, poder reclamar por ações como estas: (re)estabelecer a confiança nas instituições formais, organizar movimentos legítimos da sociedade civil, ter canais para esse tipo de manifestações e não sofrer repressões. Para garantir essas situações alguns autores apontam para a necessidade de novas habilidades de gestão, uma nova gestão pública que levasse a mudança nos procedimentos.

Radin (2010), em *Os instrumentos da gestão intergovernamental*, atenta para os problemas da gestão pública e a necessidade de pensar modelos

---

13 O documento foi elaborado com o apoio do Projeto Eurosocial Justiça, por um grupo de trabalho constituído no seio da conferência judicial ibero-americana, na qual também participaram a Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos (AIAMP), entre outras. As regras de acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade foram aprovadas pela XIV conferência judicial Ibero-americana, que teve lugar em Brasília durante Março de 2008.

alternativos aos governos atuais, segundo o autor o poder concentrado nas estruturas burocráticas impossibilita qualquer tipo de transformação vinda de outras esferas, como da sociedade civil, uma vez que essas estruturas são hierárquicas, tradicionais, e com extensões de poderes sem precedentes. Para o relatório *Aprofundar a democracia em um mundo fragmentado* (2002), os piores índices de controle dessa gestão, a descrença nos procedimentos formais, e das instituições, estariam situados nos países de democracias mais recentes. O efeito que se confirmava, em diversos países na mesma situação, era instituições sobrecarregadas, partidos políticos completamente desorganizados, blocos de domínio que se constituíam no poder, e a sociedade civil sem condições de contato com seus representantes.

Na outra ponta, em oposição à responsabilidade democrática, encontram-se abusos e arbitrariedade de todas as espécies. Enquanto as comunidades de base, organizações de bairros, agências de vigilância pública e outros setores enfrentam condições precárias para mobilizarem o debate público, os burocratas e tecnocratas são os mais bem pagos nesses países.

Por vezes, as instituições nacionais são ineficientes porque o verdadeiro poder reside em outro sítio. Num mundo mais integrado, os Estados fracos e endividados enfrentam enormes áreas de decisão política sobre as quais partilham o controle com atores internacionais – se é que chegam a partilhá-lo. As decisões a nível mundial podem vincular Estados [...]. Ou os Estados podem ter pouca autoridade real. (RDH, 2002, p. 65).

Essa é uma questão de enorme importância para esse trabalho, os Estados ainda teriam autonomia suficiente para alicerçarem suas instituições e todo o aparato político, ou estariam jogando o caro jogo global, referendado em economias desiguais? Onde as medidas de responsabilidade devem ser reivindicadas? Quais informações chegam à sociedade civil e de que modo elas conseguem compreender os novos arranjos políticos? Esses arranjos provocam o interesse das pessoas nos assuntos públicos ou aparentam, para elas, estar, cada vez mais, distantes da sua atuação? Qual o alcance real das instituições hoje? Essas e outras perguntas são as que devem surgir, pois, lidamos com instituições corrompidas e subdivididas, ou com instituições com o alcance limitado, ambas

revelando falhas democráticas de alto nível, uma situação que revela a emergência de novas propostas e mudanças.

A crise da representação e desconfiança liga-se à falta de espaços e condições favoráveis para a participação política, mas, como demonstrou Bobbio (2000) não é negando os procedimentos da representação que atingiremos melhorias na participação, pelo contrário, é na tentativa de ampliar os canais de participação, juntamente com representações transparentes, que ampliaríamos as práticas democráticas. A participação política não tem foco mais pontual do que as instituições: participarem para modificá-las, participarem para distribuir poder e para atingirem melhorias sociais, econômicas e políticas. Para desencadear essa situação muitos dos estudos e dos documentos encontram na governança a saída necessária. E teremos que enfrentar os desdobramentos dessa questão, para prosseguirem com a análise.

## 2.1 GLOBALIZAÇÃO, GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA E DESENVOLVIMENTO HUMANO: DESCENTRALIZAÇÃO, DESREGULAMENTAÇÃO E DESNACIONALIZAÇÃO DO ESTADO

A discussão sobre os procedimentos sugeridos nos Relatórios do Desenvolvimento Humano aos diferentes atores sociais está ligada diretamente ao avanço das práticas e ações da democracia participativa e a implementação de um modelo de participação atrelado à governança democrática. Portanto, de acordo com os RDHs, desde 1990, avançar rumo a participação de diversos atores sociais é avançar rumo à governança. Desse modo, governança, auxiliada pelos novos atores sociais, aparece nos Relatórios do Desenvolvimento Humano como o grande desafio do século XXI, e são os procedimentos desses novos atores sociais que servirão de análise para esse trabalho, na tentativa de refletir sobre as novas propostas no âmbito global e a viabilidade delas para o Brasil.

Entende-se, nesse momento do trabalho, que para discutir os procedimentos sugeridos aos diversos atores sociais (o Estado, sociedade civil, organizações não-governamentais, empresariado e voluntariado, etc.) no interior dos documentos do PNUD e buscar compreender se houve avanços ou recuos nos procedimentos democráticos no Brasil será necessário analisar alguns eixos decorrentes do problema sociológico e dos objetivos sugeridos por essa pesquisa

que estão diretamente ligados às questões que perpassam os documentos do PNUD.

Primeiro eixo: a descentralização do Estado; segundo eixo: a desregulamentação do Estado e terceiro eixo: a desnacionalização do Estado. Eixos que se conectam em algumas variantes para as discussões acerca: a) da globalização; b) da governança democrática; c) das questões postas ao desenvolvimento humano, d) da descentralização do poder do Estado para os municípios e e) da fragilidade dos programas de incentivo a participação popular nos assuntos públicos. Para que essas análises se tornem possíveis alguns Relatórios do Desenvolvimento Humano distribuídos entre 1990 e 2010 foram escolhidos, por proximidade ao tema, e por proximidade aos eixos e variantes norteadores dessa pesquisa.

Começaremos apresentando algumas visões e interpretações dos RDHs referentes à globalização e à governança, para que possamos atingir melhor o debate acerca da descentralização e desnacionalização do Estado. No que se refere ao âmbito global, governança é apresentada como capaz de auxiliar nos processos democráticos e processos participativos. Essa é a preocupação de inúmeros pesquisadores como é o caso do Fórum Social Mundial (FSM) que ocorreu em Porto Alegre em janeiro de 2001 com a temática: “Democracia e Governança Mundial: desafios para o século XXI”. Especificamente, nesse Fórum as questões verteram-se na articulação existente entre as organizações estatais, as não-estatais (voluntariado e empresariado), não-governamentais (ONGs) e organizações internacionais, para compreender-se a dinâmica existente nos processos de ampliação da participação e da governança.

Para os pesquisadores que compuseram esse Fórum, as propostas entorno da governança surgiram a partir da onda e dos efeitos negativos da globalização econômica, processo que acarretou o aumento da concentração de riqueza de algumas economias em detrimento do empobrecimento de outras, contribuindo para o aumento da disparidade e das desigualdades sociais e a ausência do controle dos Estados sobre o fluxo do mercado cada vez mais global. Tais processos globais estariam na contramão de uma ordem social mais justa, e o cenário político foi marcado pela incerteza de que novos modelos sugeridos por

organizações internacionais pudessem diminuir as crises e conflitos existentes entre diferentes economias.

No entanto, no que diz respeito a esse processo, para um dos relatores do debate ocorrido no FSM, na tentativa de estruturar uma proposta capaz de criar oportunidades e solidificar um modelo democrático mais justo, foi que diversos analistas se opuseram aos processos de globalização sem desconsiderar a complexidade do mundo no pós - Guerra Fria, e buscaram resolver a tensão existente sobre a hierarquização do poder mediante análises de uma “regulação social da ordem mundial, o que chamamos de ‘governança democrática mundial’” (MILANI, 2002, p.12).

Outra discussão que o FSM buscou desencadear foi a reflexão sobre os processos democráticos, valendo-se da governança para buscar uma “mundialização positiva”, que se opusesse ao processo de mundialização da globalização econômica (negativa) e buscasse alicerces para construir espaços públicos democráticos tanto no âmbito global quanto no local. Essa seria para os participantes do FSM, na visão de Milani, as novas exigências de uma nova agenda propositiva, capaz de visualizar e melhorar as ações do Estado, do governo e das suas instituições, a serviço do desenvolvimento humano e do compromisso com o aprimoramento das práticas democráticas (MILANI, 2002, p.13).

Para que tal “mundialização positiva” ocorra o FSM (2002) sugeriu que redes fossem criadas, capazes de articular instituições internacionais, governamentais, ONGs e setores privados para criar espaços de discussões capazes de formular estratégias de intervenção e de mediação política que interagissem com as necessidades da sociedade civil e se colocassem a serviço dela. Para isso, de acordo com os trabalhos e as discussões levantadas no FSM, mesmo que as iniciativas da governança fossem tomadas em nível global e na tentativa de incorporar novos agentes, não poderia haver o movimento de reforçar tais instâncias não-estatais em detrimento dos Estados nacionais e das instituições do governo.

“Pensar a governança democrática mundial não significa prescindir do Estado como ator político e institucional essencial”, (MILANI, 2002, p.14) significa analisar as responsabilidades que ainda cabem ao Estado na conjuntura atual e



analisar como se articulam os diferentes atores nos processos de transformação social e político. Discutir governança, para o FSM, é, sobretudo, afastar as análises que reduzem os processos de transformação ao desenvolvimento econômico e incorporar reflexões no âmbito do desenvolvimento social, das propostas para a participação democrática e do desenvolvimento humano.

As discussões levantadas no Fórum em questão demonstram que as propostas para ampliarem a governança democrática devem ser analisadas com cuidado e mediante as condições distintas que cada Estado possui para avançar rumo à governança, sabendo que esse conceito, juntamente com o de desenvolvimento humano e o de novos atores sociais, compõem uma vasta discussão contida no interior dos Relatórios do Desenvolvimento Humano, os quais são amplamente citados nos trabalhos que compuseram o FSM.

Desse modo, como a preocupação dessa pesquisa é analisar os processos e os procedimentos discutidos no interior dos RDHs, - referente aos avanços e às barreiras para o desenvolvimento de práticas mais democráticas no Brasil, as possibilidades de avançar rumo ao desenvolvimento humano e os reflexos da articulação entre Estado com outros atores sociais - cabe ter conhecimento das discussões do Fórum Social para acompanhar o que está em debate hoje sobre os assuntos que tangenciam o problema sociológico dessa pesquisa.

Juntamente com os aspectos negativos da globalização, citado acima, para o FSM, segundo Milani, articulam-se outros problemas especificamente brasileiro, como é o caso do processo de democratização no Brasil que está quase sempre envolto de desafios e problemas que barram as transformações em curso, pois, as condicionantes capazes de levar à governança e aos procedimentos mais democráticos no interior das instituições políticas estariam controlados por práticas autoritárias e blocos concentradores de poder. “O Estado continua prisioneiro de interesses privados e clientelistas, [...] cuja fase social continua marcada por forte desigualdade de renda” e sem perspectiva para distribuir e desconcentrar recursos, poder e direitos (MILANI, 2002, p.16).

Raymundo Faoro (2008) descreveu esse processo, atentando para o fato de que as investidas desenvolvimentistas e modernizantes no Brasil carregaram, no seu trajeto, muito das características autoritárias e que as

transformações que visavam ampliar práticas democráticas foram traídas com procedimentos que privilegiavam grupos e setores sociais em detrimento de projetos coletivos. Com apoio a essa análise, para Milani, o FSM destacou que os avanços democráticos emperravam nas práticas excludentes e no modo de pensar a política como privilégio, dificultando a emergência da participação política dos diversos setores da sociedade. “Quando se desenvolve a transição ‘pelo alto’, sobretudo na primeira metade dos anos 1980, o país encontrava-se numa verdadeira crise de governança” (MILANI, 2002, p.16).

O período pós ditadura militar no Brasil, segundo Milani (2002), não eliminou todos os procedimentos políticos de exclusão e privilégios da ditadura. Para o autor a permanência de procedimentos ditatoriais nos processos de democratização teria acentuado as desigualdades dentro do regime democrático, gerando, de modo ampliado, o descrédito nas instituições políticas. É certo que esse descrédito se acentuou nos procedimentos da democracia representativa e na burocratização que impossibilitava o acesso da população no cenário político.

Em um país e em uma região cuja tradição democrática é rarefeita e onde a sociedade civil encontra-se incipientemente organizada, o preconceito antipolítico reforça e beneficia os setores sociais mais poderosos, bem como o corporativismo e a autolegitimação dos grupos mais organizados, tanto à direita como à esquerda do espectro político (MILANI, 2002, p.16).

Para as discussões levantadas no FSM dois problemas se configuram como barreiras para o desenvolvimento da governança e das práticas mais democráticas: o primeiro seria o continuísmo político de grupos no poder, prejudicando a alternância nos cargos públicos e dificultando a participação política de outros segmentos da sociedade; e o segundo seria a concentração de poder desses grupos que contribui para ampliar as desigualdades sociais. De acordo com essas barreiras surgem algumas questões importantes para o desenvolvimento da pesquisa, avançarem rumo à governança é uma proposta viável para discutir avanços democráticos no Brasil? Como a governança pode contribuir com o avanço de práticas mais democráticas sem ofuscar o papel do Estado na efetivação das demandas sociais? E como podemos romper com a exclusão social e as desigualdades de oportunidades, para atingir o desenvolvimento humano?

Para Milani o que não podemos negar são os novos problemas sociais que se levantam junto aos processos globais de transformação, questões que, cada vez mais, ultrapassam os limites e as fronteiras nacionais como: “os problemas do meio-ambiente, urbanização acelerada, direitos do homem, migrações, tráfico de drogas, etc.”, questões que necessitam de atores estruturados em escala mundial e escala local. Nesse sentido é que o papel dos atores e das organizações não-estatais, como a ONU, podem auxiliar e mediar questões que não competem apenas a um Estado nação, mas sim a organização deles ,para combaterem os problemas da contemporaneidade (MILANI, 2002, p. 20).

Entretanto, devemos questionar se as investidas em diversos atores sociais, como alternativa para realizar as transformações que os Estados supostamente não são capazes de conduzir, tendo como justificativa um processo global que, de certa forma, direciona os arranjos políticos e econômicos para determinadas ações, não estariam fragilizando as funções e desarticulando processos e propostas que, de fato, trariam mudanças mais significativas, para além das mudanças paliativas e programas temporários que surgem na onda do processo global. Essa questão será enfrentada aos poucos, na medida que outras questões de primeira ordem forem discutidas, como as consequências dos processos de globalização, e governança, para compreender a situação real do Estado hoje.

## 2.2 OS PROCESSOS DE GLOBALIZAÇÃO E DE GOVERNANÇA HOJE, UMA NOVA REGULAMENTAÇÃO SOCIAL?

Vimos, com as análises levantadas no capítulo I desse trabalho, e com autores como Amartya Sen (2000), Kofi Annan (2002), Diniz (1995), o contraponto dessa visão: a de que a governança serve para auxiliar os Estados rumo a governos mais democráticos, onde as instituições possam receber e dialogar com diversos atores sociais, políticos e do quadro econômico do país. Com Santos (2000), analisamos o começo da crítica que agora Kanzancigil está propondo com mais profundidade, e são esses diálogos que vamos levar no decorrer do trabalho, para buscarmos compreender a dinâmica complexa que se estabelece entre democracia e governança. Para Kanzancigil (2002) não podemos negar que as

propostas de governança atende um modelo participativo; como também não podemos negar que esse modelo pode ser eficiente. Mas o que devemos colocar em dúvida é a direção que essa eficiência dará para os gastos públicos e quais os interesses que ela representará.

A governança, portanto, não poderia substituir as instituições democráticas que o Estado possui, para representar todas as camadas da sociedade, uma vez que desviaria o Estado do papel de desenvolver, intermediar e executar políticas efetivas, desvirtuando suas ações para responder às necessidades de grupos e setores isolados. “Somente a política democrática representativa pode tratar do bem comum. O xis da questão é que a governança, como tem sido praticada, é uma forma de fazer política sem políticos” (KANZANCIGIL, 2002, p.54). O autor propõe que o Estado crie suas instituições democráticas rumo à participação, e não que essas instituições sejam impostas por grupos que já exercem domínio no campo econômico. Invertendo a visão de que a democracia e a governança são complementares e essenciais para resolverem a tensão da participação, podemos nos questionar se: o Estado, de governo democrático, poderia incorporar elementos da governança?

Para Kazancigil (2002), buscar garantir a governança em um Estado democrático seria a mesma condição de forçar os beneficiários do processo de globalização a dividirem seus recursos com a população mundial, pois, uma vez resolvida a tensão entre captar recursos do mercado e distribuí-los para o bem-comum, também resolveríamos as assimetrias entre dar voz a diversos atores no processo democrático e atingirmos a mesma parcela de participação e representação. Kazancigil cita o exemplo da taxa Tobin<sup>14</sup>, criado pelo Nobel de Economia de 1981, que propôs um tributo nas movimentações financeiras internacionais e que foi altamente criticado pela mídia por formular um modelo impossível, pois tinha como propósito criar estratégias de desenvolvimento de fundos para contribuir com políticas de redução da pobreza, acesso à educação, à saúde e à moradia decente.

---

14 Tecnicamente, nos termos da legislação tributária do Brasil, a "Taxa Tobin" seria na verdade um imposto e não uma taxa, cuja alíquota, incidente sobre o valor das transações financeiras de curto prazo, deveria variar entre 0.1% e 0.25%. Embora a alíquota proposta fosse baixa, Tobin acreditava que pudesse limitar a especulação financeira internacional (KAZANCIGIL, 2001).

Segundo o autor, bastava que duas ou três das grandes economias mundiais implementassem essa taxa, para que o restante do mundo os seguisse, e que essa proposta, como tantas outras dessa natureza, não encontravam respaldo, justamente pelo caráter distributivo que enfrentava.

Uma taxa de pequeníssima percentagem seria, assim, cobrada das transferências de conta corrente entre os mercados, gerando várias centenas de bilhões de dólares por ano para o desenvolvimento e a eliminação da pobreza, a serem administrados através de um mecanismo multilateral. É provável que tal bem público global não se torne disponível, a menos que a ideologia dominante da globalização e o enorme poder concentrado nas mãos de seus principais atores sejam seriamente ameaçados e substituídos por uma governança global que apresente traços democráticos (KANZANCIGIL, 2002, p.54).

O desdobramento dessa análise caminha para o ponto de que, na concepção do autor, as propostas como a taxa Tobin, entre outras, não conseguem espaço nas deliberações internacionais e nos organismos internacionais, porque os poderes globais não estão preocupados com a igualdade, a redução das desigualdades e a justiça social. Pelo contrário, são representantes, quando muito, da liberdade, com ênfase na livre concorrência e na competição. Flexibilizar o mercado e estimular a competição são adventos da globalização que esbarram em quaisquer propostas e projetos que podem deslocar o foco da concentração de riquezas. Portanto, seria a governança capaz de reverter esse quadro? Os déficits democráticos de diversos Estados podem ser superados com auxílio da governança?

Estamos certos de que a globalização reduz a atuação do Estado para enfrentar e tomar decisões, e que seus desdobramentos freiam as investidas democráticas, quando essa pretende levar o princípio de igualdade como meta principal. Também podemos afirmar que os processos de globalização contribuem para a desnacionalização e desregulamentação do Estado, e, o que nos interessa agora é averiguar se os processos de governança atuam no sentido de descentralizar o Estado e quais seus efeitos, pois, precisamos enfrentar o que barra e o que colabora com os avanços democráticos no processo global e no local.

Desse modo, pensar a democracia hoje é pensar a governança, os novos atores sociais e a funcionalidade da ordem social e política.

### 2.3 GOVERNANÇA, DEMOCRACIA E ESTADO NOS PROCESSOS GLOBAIS

Acompanhamos, no primeiro capítulo, o esforço de Bobbio para separar o sistema econômico liberal da democracia, e sua defesa entorno da democracia como características próprias e singulares que não permitem ser atreladas diretamente ao liberalismo. Também discutimos a necessidade de caracterizar melhor o debate entre democracia participativa e democracia representativa, para melhor caminharmos com as análises nesse trabalho. Agora faremos uma análise sobre as discussões e o debate sobre a democracia no sistema internacional, pois uma das preocupações desse trabalho é compreender as dinâmicas existentes no âmbito global para melhor analisar o âmbito local. Algumas análises acreditam que as propostas referentes à democracia cosmopolita e à democratização do sistema internacional emergiram para acompanhar os desdobramentos da globalização (Kanzancigil, 2002), e darem respaldo às tentativas de criação de um espaço capaz de se erguer para além dos limites territoriais dos Estados nacionais.

Para muitos pesquisadores, esse debate remonta às análises de Kant (1795) com *Paz Perpétua* e ganha relevância nos últimos 30 anos, quando uma linha destinada a discutir bases transnacionais, instituições globais, governança e globalização enfatizam a necessidade de uma nova regulamentação social. Podemos destacar aqui Dahl (1989) e Held (1991), que discutiram e desencadearam as análises desses temas. O objetivo nesse momento do trabalho é demonstrar as tensões e os caminhos que apontam esses estudos, bem como compreender o modo como esses autores lidam com a construção da participação, dos espaços públicos, do aprimoramento das instituições democráticas. E qual o papel do Estado nessa nova conjuntura.

Em uma breve análise da democracia com as relações internacionais da teoria clássica, podemos recuperar Kant para introduzirmos o debate sobre universalismo político. Em linhas gerais, para o autor, a natureza da

política e a função do regime democrático deveriam dar condições, para que uma ordem internacional garantisse o fim dos conflitos bélicos entre Estados e a ausência desses conflitos poderia ser legitimado, caso os Estados garantissem características democráticas e acordos com outros Estados na defesa da paz permanente. Kant, assim como Kofi Annan, no primeiro capítulo desse trabalho, defendem que a democracia, sobretudo, tem a obrigação de contribuir para uma condição pacífica, mas seriam as democracias, fundamentalmente, pacíficas?

Essa é uma questão que sempre está posta nas discussões que buscam dialogar com documentos e relatórios propositivos e que buscam defender a democracia como forma de governo eficaz. Para Cardin (1999) atrelar diretamente a democracia à garantia da paz e do fim dos conflitos não traduz a realidade como ela é, segundo o autor, expressa uma visão unilateral da análise, pois “a natureza humana é egoísta e imutável. Os Estados jamais deixarão de ser expansionistas: esses pressupostos não deixam brechas para a defesa da relação necessária entre regime político e paz” (CARDIN, 1999, p.2). Ainda segundo Cardin, essa é a concepção realista da história, o que não exclui as concepções idealistas, aquelas que veem, como Kant, o fim das guerras com a emergência de governos democráticos.

Para Tocqueville (1998), além das questões sobre guerra e paz, as teorias da democracia deveriam discutir sua eficiência: a eficiência da conduta política, tanto interna quanto externa, e averiguar se as dinâmicas internacionais de fato estariam ligadas ao desenvolvimento das características democráticas. Para o autor, democracia e política exterior, não são desdobramentos dos mesmos fundamentos essenciais, pois a participação que pode existir na política local é incompatível e desnecessária na política internacional.

A política exterior não exige o uso de quase nenhuma das qualidades que são convenientes à democracia, e pelo contrário determina o desenvolvimento de todos aqueles que lhe faltam. A democracia favorece o crescimento dos recursos interiores do Estado; propaga o conforto, desenvolve o espírito público; fortifica o respeito pela lei nas diferentes classes da sociedade, coisas que só têm influência indireta sobre a posição de um povo perante o outro (TOCQUEVILLE, 1998, p. 177).

Tocqueville destaca um fator importante sobre a integração entre democracia e política externa, frisando as distinções de interesses e direcionamentos entre elas. E foi sobre a integração do sistema internacional com a democracia que Held se debruçou e ampliou o debate entre sistemas políticos nacionais democráticos e globalização, entre governança internacional e instituições nacionais. Para Held (1991) existe uma incongruência latente entre as decisões nacionais e suas consequências extranacionais. Segundo o autor as práticas democráticas e seus procedimentos se desenvolveram, sobretudo, em bases nacionais, com eleitores fixados em territórios e com demandas específicas para cada localidade, entretanto, o fenômeno da globalização e os níveis de interdependência entre os povos vieram contestar essa organização.

Held (1991) chamou atenção para o fato de que as decisões tomadas, hoje, por um Estado referente a um indivíduo ou a uma empresa, dificilmente não têm conexões e desdobramentos para outro Estado, de modo que comunidades e governos tomam decisões que afetam, cada vez mais, outros cidadãos em outras partes do globo. Desse modo, para o autor, o que existe de novo, quando pensamos a democracia, é a necessidade de que mudanças ocorram frente o significado da participação, da representação, e da relevância do Estado nação, para melhor atender as exigências da ordem global e do desenvolvimento das associações democráticas entre Estados. Quanto ao Estado nação, escreve o autor, ele deve permanecer ainda que modificado, capaz de atender a nova ordem social e incorporar novos atores no âmbito transnacional.

Dar cabo dessas mudanças é, para Held (1991), incitar uma transformação gradual nas instituições e criar novas formas de participação democrática que ainda se encontram excluídas do processo. Referente às transformações que deveriam ocorrer no Estado e nas suas instituições, para o autor, é uma proposta mais do que democrática, visto que no século passado, muitas das teorias pediam a dissolução completa de um poder centralizador. Para Strange (1992), em sua reflexão sobre os arranjos supranacionais e o Estado, travada com o mercado internacional, a “financeirização” da economia e o crescimento dos atores não estatais no cenário internacional e no local, refletem a necessidade de manter o Estado como unidade institucional ainda indispensável,



mas salvaguardando seu processo de redimensionamento constante no papel e na forma de exercitar sua legitimidade e autoridade.

O Estado, nas novas teorias que cobram uma reformulação da ordem social, enfrenta o maior número de propostas quanto as adequações ao novo sistema internacional. Talvez por isso tenha tomado os debates das ciências sociais, da economia, da política, e de outras áreas, seja na defesa para manter suas transformações de base voltada para projetos coletivos no interior da nação, seja no movimento mais aglutinador de agentes e propostas que englobam o cenário internacional. Desse modo, uma vez alterado o poder e a centralidade do Estado, as mudanças e a sua eficiência dependeriam, cada vez mais, de ações, regras e procedimentos voltados aos novos atores sociais, a sociedade civil, e a intensificação da governança.

Para Held (1991), o final do século XX já apresentava a necessidade de novos atores para discutirem os avanços democráticos e a participação política, pois a influência e a coerção do Estado, bem como suas regras e princípios valorativos, dificilmente conseguiriam pautar e gerenciar sistemas internacionais complexos e diversificados. Para Held (1991) o acúmulo de novos atores no convívio e na dinâmica internacional já funciona como limitadores das práticas dos Estados nacionais. E tal acúmulo não significa barreiras para o desenvolvimento econômico, pelo contrário, impulsiona e dinamiza a distribuição de poder. Assim, blocos econômicos, ONGs, agências internacionais, o mercado mundial, entre outros, emergem como instituições internacionais adicionais e complementares ao Estado, capazes de proporem e liderarem transformações em parceria, e não à margem dos Estados nacionais.

#### 2.4 A REPRESENTAÇÃO, A GOVERNANÇA E O DEBATE SOBRE POLÍTICA TRANSNACIONAL, AS IMPLICAÇÕES DAS NOVAS PROPOSTAS PARA A DEMOCRACIA

Começamos este segundo capítulo com a intenção de compreender as propostas que giram entorno da governança como alternativa democrática. Como vimos, governança, para alguns autores, encontra-se diretamente atrelada aos movimentos desencadeados pela globalização e, discutir globalização, é entrar em

contato com as implicações da redefinição do papel do Estado na sociedade atual. Para isso, estabelecemos três eixos para melhor discutir o Estado hoje, referente à descentralização, à desnacionalização e a desregulamentação. E buscamos ampliar o debate sobre as novas formas de democracia pautadas na democracia participativa.

Feito esse percurso, a discussão acerca da flexibilização da política e da necessidade da criação de novos canais de participação, que ampliassem seus debates para além do Estado, levaram-nos a analisar a dinâmica existente nas políticas internacionais. Agora, entraremos em contato com o debate da democracia transnacional e a representação, para arrebanharmos mais elementos de discussão com as propostas de governança e dos procedimentos democráticos nos documentos que analisaremos. Democracia transnacional, para alguns autores, vem contemplar o crescimento e a repercussão política que a democracia representou nos Estados. Para autores como Held (1991) e Dahl (1989), as transformações geradas pela democracia foram tão bem aceitas, que o processo histórico cobrou a emergência de organizações supranacionais e organizações não-estatais que dessem conta de intermediar questões relevantes de interesse de mais de um Estado, ou de um colegiado de Estados reunidos.

Assim, outras dimensões, não só ao alcance do poder de um Estado, foram surgindo com a intenção de transformar a organização atual. Para Dahl (1989), por mais que a democracia se consolidasse como a melhor forma de governo, não poderíamos negar os déficits políticos encontrados. Segundo o autor o alargamento das fronteiras implicou mudanças substantivas na democracia contemporânea, sobretudo na representação, e o movimento esperado foi a adaptação da democracia nacional (Estado nação) à democracia transnacional. Como salienta o próprio autor:

As fronteiras de um país, mesmo as de um país tão grande como os Estados Unidos, tornaram-se menores que os limites das decisões que afetam significativamente os interesses fundamentais de seus cidadãos. A vida econômica, o meio-ambiente, a segurança nacional e a sobrevivência de um país são altamente e provavelmente cada vez mais dependentes de atores e ações que estão fora das fronteiras de um país, e não diretamente sujeitos ao seu governo (Dahl, 1989, p. 26).

Para Dahl, a própria evolução da democracia permitiu o salto à democracia transnacional. Para o autor, a evolução comporta três períodos, o primeiro, partindo do modelo da democracia grega, das cidades-estados, que antes representavam uma organização política aristocrática e depois viu-se transformar em democracias diretas; o segundo: a democracia como sistema e o surgimento dos Estados nacionais, comportando uma regulamentação política capaz de organizar grandes populações, com a legitimação do recurso da representação democrática. Como vimos no capítulo I, Dahl é o grande defensor da democracia representativa em detrimento das propostas da democracia participativa, por julgar o governo da maioria ineficiente e preocupante, como foi discutido. Portanto, não é inovador o peso dado a representação na evolução democrática considerada pelo autor.

Desse modo, Dahl (1989) destaca que a democracia, assim como qualquer outra forma de governo, carrega um “custo de governabilidade”, intensificado hoje, e aceito, segundo ele, mediante o argumento da sobrecarga do poder, para descentralizar o mando do Estado e permitir a emergência de organizações capazes de se encarregar das tomadas de decisões. E é nessa vertente que o terceiro passo evolutivo emerge, quando a democracia passa a possibilitar a era da transnacionalidade política. E quais seriam as características de um modelo democrático transnacional?

Para Dahl, a lógica da democracia transnacional assenta-se em um grande percurso, que, em resumo, acompanharia a dificuldade sofrida pelas práticas democráticas em atender sociedades em constante crescimento populacional. Para o autor, desde a democracia grega, que se dava no plano direto, a democracia perdeu seus principais fundamentos e se viu forçada a adaptar-se frente às dificuldades de governo e de controle do poder. Mediante esse processo, a burocratização tomou o cenário político e distanciou, ainda mais, os indivíduos do Estado: a representação, o controle institucional e as ações políticas foram tidas como ineficientes e insuficientes pelos cidadãos. Como se não bastasse, Dahl acrescenta que o processo de globalização dificultou a participação e o controle do Estado, e tornou sua atuação ainda mais inacessível e distante dos problemas que repercutem na sociedade.

Por essas justificativas, o autor propõe repensar a participação do Estado, e seus mecanismos, na democracia contemporânea, apontando para a impossibilidade da democracia direta, da democracia nacional representativa, em função da emergência da democracia transnacional representativa. Desse modo, como Held (1991) defende que o poder político está conectado em redes de controle transnacionais, Dahl destaca a necessidade de rever os meios de representação para acessar essas redes. Aqui surgem as propostas de novas instituições reguladoras, e de novos espaços capazes de sustentarem a democracia de dimensões transnacionais, com um novo aparato ao poder supranacional.

Próximo a Dahl, está Held com a teoria da democracia cosmopolita, que em linhas gerais seria dar ênfase aos desdobramentos econômicos, culturais e tecnológicos da globalização para redimensionar as funções do Estado. Para Held (1991), as funções do Estado não desapareceriam, apenas se deslocariam para outras instituições que, de certa forma, transformariam o poder soberano do Estado na capacidade de organização e participação de outros grupos. Longe de configurar um atraso democrático, para o autor, a democracia cosmopolita seria responsável por garantir a emergência de uma sociedade civil global.

A evidência até aqui é a da falta de controle eminente nos Estados nacionais, a que os atores tradicionais se subordinam e perdem o controle político e a autonomia de lidar com as questões sociais e culturais dentro do seu próprio território. Estamos de volta aos efeitos da descentralização do Estado que impõem, frente à dinâmica da globalização, ações coordenadas, integradas a outros agentes, e associadas a novas organizações, para que o Estado se mantenha na lógica das relações internacionais. Basta questionar os efeitos desse processo para as esferas sociais, que repercutem diretamente na vida dos indivíduos.

Tilly (1996) lança uma visão contrária as propostas de Dahl. Na sua perspectiva sociológica-histórica, as transformações sofridas pelo Estado e, pelo modelo de governo democrático participativo, não são resultado do crescimento populacional ou da ineficiência representativa, são na verdade reflexos da luta política travada em torno do poder, da influência, do domínio da riqueza, do domínio dos mercados e do reconhecimento desproporcional de mando de algumas economias. Para o autor, o que está em jogo é o interesse de criar novos espaços

desregulados e fora do controle dos Estados, para garantir que as demandas das economias consolidadas sejam atendidas e se tornem modelo para o desenvolvimento das economias emergentes. Na visão do autor, citado acima, o debate sobre algumas formas de democracia, como a de Dahl, é novo, e as propostas podem aparentar urgência nas transformações do poder. Mas o direcionamento remete ao velho discurso ideológico, que se vale de novos instrumentos e retórica para propor o afastamento do Estado, seu desmonte, e a capacidade desse de dar cabo de transformações reais.

Para Milani (2002), as percepções do avanço democrático e do desenvolvimento democrático, adotando as novas propostas (transnacional, cosmopolita, deliberativa, etc), são variadas, porque não se trata de um processo linear em curso, mas sim de algo que estamos vivenciando hoje. Para o autor,

a globalização reforça essa dinâmica de fluxos e de atores transnacionais, mas é igualmente alimentada pelas estratégias transnacionais de grandes empresas, das principais ONGs mundiais, das redes ligadas ao tráfico de drogas, entre outras. O sistema é, pois, mais complexo do que parece, visto que se funda na inter-retroalimentação entre processos em construção (as globalizações) e na mudança do comportamento de atores tradicionais (que desenvolvem novas estratégias), assim como na expansão de novos atores não-estatais (Milani; Solinís, 2002, p. 270).

Daremos lugar para discutir governança por outro viés, de acordo com a dinâmica dos novos atores sociais na política. Para isso, algumas questões podem nortear a discussão, como exemplo: a) quais as novas demandas de participação que emergem na conjuntura atual?; b) Quais instituições são responsáveis por receberem as demandas dos atores não-estatais e enfrentá-las? c) A emergência de novos atores sociais colabora para o estabelecimento de novos espaços públicos de participação?; d) Qual o espaço reservado ao Estado nesse processo?; e) De onde saem os recursos que sustentam as movimentações políticas nos novos atores sociais não-estatais?

## 2.5 OS NOVOS ATORES SOCIAIS E POLÍTICOS, COMO ANALISÁ-LOS Á LUZ DOS AVANÇOS, OU RETROCESSOS, DA DEMOCRACIA?

### 2.5.1 As Organizações Não-Governamentais

As ONGs surgem amparadas na ideia de participação direta de grupos da sociedade civil, como um novo ator político capaz de acompanhar e modernizar as organizações tradicionais como os sindicatos, os movimentos sociais, os partidos políticos, entre outros. Para muitos autores, talvez sejam as ONGs o ator moderno que mais transita entre os espaços internacionais, no nível global e nos espaços nacionais. Para Milani (2002), as próprias atuações das ONGs sofrem dinâmicas específicas e seu alcance pode variar de acordo com o plano político e social, que cada uma defende no cenário político atual. “No seio das ONGs, podemos distinguir as que são consideradas como vetores da globalização, aquelas que se adaptam a ela e, finalmente, aquelas que sofrem seus efeitos, sobretudo as mais baseadas no âmbito local (Milani; Solínis, 2002, p.279).

Uma questão fundamental se refere a forma de atuação dos novos atores sociais, uma vez que o questionamento da capacidade desses em transformarem a vida social e política se faz presente. Seriam as ONGs capazes de conduzir as transformações necessárias, voltadas a propor e a acompanhar as mudanças sócio-políticas? Com quais recursos as organizações não-governamentais operam? Para Milani e Solínis, as ONGs operam no sistema político local e mundial, a fim de disseminar suas reivindicações, torná-las públicas e pressionar as instituições a se reestruturarem. Outra característica das ONGs, como atores emergentes, seria o papel importante que possuem para tornarem públicas e conscientizar a população das arbitrariedades que ocorrem referentes a determinadas questões.

Recentemente, a ONG Akatu disponibilizou uma matéria no site do IPEA intitulada *Financial Times publica lista das ONGs mais competentes do mundo (s/d)*, matéria que buscou dialogar com uma lista fornecida por um jornal britânico, o *Financial Times*, referente aos destaques dados a algumas ONGs. De acordo com a matéria, foram utilizados critérios sugeridos pela ONU para medirem a

representação das organizações não-governamentais referente ao grau de competência que elas possuem. Foram estudadas ONGs divididas em dois grupos: aqueles que atuam no processo global; e os que atuam no âmbito local. Referente aos critérios, segundo pesquisadores da ONU, buscou-se indicar as ONGs que satisfaziam quatro condições: comprometimento para atingir as metas, a adaptabilidade para angariar parceiros, a execução dos projetos e a comunicação para fornecerem conteúdo de qualidade e retorno a população.

Para a organização Akatu é curioso que os países que mais possuem ONGs condecoradas na atuação local e lideram a lista do jornal britânico possam ser o Brasil, a Argentina, e o Chile, países que possuem grandes déficits de participação e problemas latentes aos avanços democráticos. Seque a lista até o 20º país e a organização:

País ONG

1. Brasil - Instituto [Akatu](#)

2. Brasil - [Cenpec](#)

3. Brasil - Instituto [Ethos](#)

4. Brasil - Instituto de Reciclagem do Adolescente

5. Brasil - Associação Educacional Labor

6. Brasil - Missão Criança

7. Argentina - CIPPEC

8. Argentina - [Fundacion Cimientos](#)

9. Argentina - [Fundacion Compromiso](#)

10. Argentina - [Fundacion Conciencia](#)

11. Argentina - [Proyecto Padres](#)

12. Argentina - SES

13. Chile - [A Roof for my Country](#)

14. Chile - [Cenfa](#)

15. Chile - [Fundacion Pro Bono](#)

16. Chile - [Prodemu](#)

17. Chile - [Trabaja para un hermano \(Fundacion Solidaria\)](#)

18. Austrália - [Indigenous Enterprise Partnerships](#)

19. Austrália - [Landcare Australia Limited](#)

20. África do Sul - [Heartbeat](#)

Fonte: <http://www.ipea.gov.br> - Acesso em (12/04/2013).

Para Santos (2002) não é surpresa que as propostas de novos atores e novos agentes ganhem triunfo nos Estados que ainda não realizaram transformações significativas, pois as instituições e o descrédito que nelas vigoram levam propostas como dos atores não-estatais a emergirem como única saída possível. Pensar novos atores sociais, para Santos, é pensar a disputa de poder político que defende Tilly (1996) e Kazancigil (2002), uma disputa de poder não para distribuir recursos e atender a sociedade como um todo, mas para desviar as propostas de cunho social das agendas do Estado. Para Milani e Solinís (2002), também podemos nos questionar se a participação das ONGs nas manifestações públicas e nas pressões políticas estão atreladas à luta pelos avanços democráticos,

ou se estão apenas preocupados em legitimar o “*modus operandis*” do sistema internacional.

Referente às perguntas que levantamos sobre os recursos das ONGs para se manterem funcionando, Milani e Solinís (2002) destacam que não existe uma forma única de captar recursos e que esse processo se diversifica de ONG para ONG. Entretanto, a maioria deles ocorre de um fundo previamente estabelecido, derivado de associações travadas entre colaboradores e adeptos da causa que a organização defende. Seria como desenvolver uma rede de colaboradores onde existem doadores e beneficiários que compactuam do mesmo objetivo. Para os autores, o que não podemos negar é que algumas organizações recebem, para manterem seus projetos ativos, recursos e financiamento de grandes corporações interessadas no retorno que as conquistas das ONGs darão às corporações investidoras. Segundo Milani e Solinís (2002), algumas ONGs da América do Norte chegam a dispor de recursos que ultrapassam 100 milhões de dólares por ano (Milani; Solinís, 2002).

Uma tentativa de “democratização da governança mundial” pratica-se pelo apelo à participação das ONGs a uma certa categoria de programas e desenvolvimento e de conferências internacionais. O problema está evidentemente no como e no porquê surge esse apelo a participação. A democratização não suportaria a democratização dos próprios Estados? (Milani; Solinís, 2002, p.286).

#### 2.5.2 Atores não-Estatais, as Ongs, o Empresariado, o Voluntariado, Novos Agentes Frente os Velhos Problemas Políticos

Para Marta Arretche (2003), teríamos que levantar alguns questionamentos: como discutir novos atores sociais em uma situação global, e local, se existem incompatibilidade entre o crescimento econômico de muitos países, com a diminuição da taxa da desigualdade? Como os novos atores sociais poderiam enfrentar e justificar medidas destinadas aos gastos sociais que, por diversos motivos, tendem a manter os níveis de desigualdades, seria essa uma função compartilhada, ou apenas de exercício do Estado? Estariam os Estados, na reestruturação, pagando caro para jogar o jogo desigual com o capital financeiro e tecnológico, e deixando de garantir condições básicas aos indivíduos?



Para Draibe (2000) os aspectos levantados por Dagnino (2004) referente, à expansão das propostas entorno de novos atores desencadeadas na década de 80 e 90, acompanham a falta de comprometimento, nessas mesmas décadas, com programas e projetos voltados a resolverem o problema das desigualdades, e a negação dos direitos inerentes aos indivíduos, como um sistema de saúde eficaz, moradia decente, condições de trabalho, e educação de qualidade. Somatizados ao quadro de instabilidade econômica, sofrido na década de 90, e da crise política da representação democrática, que perdura há tempos no cenário político brasileiro. Para a autora, para compreender a dinâmica adotada pelo Brasil, no que se refere aos procedimentos políticos, suas reformas institucionais e seus projetos de democratização, é necessário entrar em contato com inúmeras privações postas a sociedade, levada a cabo por instituições corrompidas e concentradoras de poder. Portanto, pensar a reestruturação do Estado, para a autora, é pensar na pressão que deve ser exercida para primeiro resolver o abuso de poder e a exclusão da população da pauta pública, não pensar a reestruturação do Estado como mais um agente que combate esses problemas.

Segundo Draibe, a crise da democracia e a falência dos direitos políticos e sociais designados à população, ter-se-iam projetado em uma corrida pelas reformas referentes ao período da transição democrática, vislumbrados no pós - constituinte de 1988. Tais tentativas de mudanças enfrentaram barreiras históricas e, sobretudo, políticas, que, por mais que tenha introduzido mudanças significativas, entre elas: a valorização do princípio do direito social e a seguridade social, permaneceram certos afrouxamentos do vínculo entre propostas políticas para com melhorias na sociedade. Isso se dá, segundo a autora, mediante os princípios estruturantes do sistema que pouco se alteraram, oferecendo sempre o mínimo de benefício possível e políticas cada vez mais temporárias.

Mesmo avançando em alguns aspectos, para Draibe, as questões sociais e os projetos voltados a elas não obtiveram centralidade nas questões governamentais, pois, uma ordem econômica as distorcia e reordenava os recursos para garantir o privilegio das grandes corporações. A problemática de Draibe, de modo geral, se dá em torno das agendas políticas e da falta de comprometimento com a área social, uma vez que os ciclos reformistas não acompanham os ciclos

econômicos, e os processos democráticos ficam comprometidos. Segundo a autora, as propostas de novos atores não são viáveis frente às transformações que ainda devem ocorrer no Brasil, as mudanças realizadas na esfera política e social, teriam que conciliar os debates macroeconômicos e prezar pela estabilidade das reformas, para buscarem diminuir os abismos econômicos, sociais e as desigualdades, enfrentando as situações como: a pobreza, a reforma da previdência, o analfabetismo e falta de saneamento básico (DRAIBE, 2002).

Para Dagnino esse debate vem contribuir restabelecendo a preocupação com a participação, a cidadania e a distribuição de poder, no âmbito local, para demonstrarem os caminhos e as barreiras ainda presentes para as iniciativas democratizantes do Brasil. E é nessa medida que, para a autora, as discussões sobre os novos atores sociais vêm dificultar os processos em curso, ao invés de colaborarem, uma vez que o projeto de governança pode funcionar em um país cujas instituições funcionem de modo inclusivo, não em um país que necessita realizar inúmeras reformas anteriores. Nas palavras da autora,

esse projeto, gestado no interior de uma sociedade civil bastante consolidada, encontra suporte significativo em vários de seus setores, tendo sido capaz, como vimos, de inspirar a criação de novas instituições que abrigassem seus princípios (DAGNINO, 2004, p.99).

Quanto aos déficits democráticos e a preocupação com a incorporação de novos agentes, Lavinias (2011) destaca uma questão de suma importância, em entrevista para a Folha de S.Paulo, 21 de junho de 2011, escreve a autora: “é corajoso revelar com transparência que um dos grandes trunfos de um governo avaliado de forma tão positiva como o governo Lula necessitava de reparos importantes para superar ineficiências, que geram iniquidades” (LAVINAS, 2011, p.1). Segundo Lavina as iniquidades e a má organização política do país contribuíam para tornarem mais miseráveis os já miseráveis. E as conquistas obtidas no Brasil que ganhavam destaque não faziam nada além de combaterem os problemas mais básicos.

Para a autora, a demora para fortalecer bens primários (educação e outras acessibilidades), é um reflexo da impossibilidade de fortalecer as

capacidades e habilidades do indivíduo. Para Lavinias (2011), o compromisso do Estado deveria estar no combate aos desafios postos à falta de acesso dos indivíduos a diversas ferramentas. Em diálogo com Amartya Sen, Lavinias exemplifica que, referente à questão das capacidades: “é igualmente necessário ser capaz de transformar renda em bem-estar, dotações básicas em meios de vida”. Além disso, seria necessário mobilizar todos os recursos e atingir um atendimento ativo na área social, modificando a estrutura excludente e operando para fortalecer a inclusão. Esse deveria ser o centro do debate rumo a condições mais democráticas: fortalecer o Estado e suas instituições para subsidiar os indivíduos, não o contrário, só assim romperíamos com o quadro de misérias e desigualdades, dando espaço a uma sociedade mais justa e igualitária.

Oferecer oportunidades é muito mais caro e trabalhoso do que apenas prover um auxílio monetário que garante consumir um pouco mais do mesmo. Trata-se agora de prover aquilo cuja ausência e o não acesso são o alimento da miséria (LAVINAS, 2011, p.1).

Em *Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática* (2002), a autora transita pelo quadro de exclusão social demonstrando como essa desafia a “governabilidade” hoje, e como exige formas mais eficazes de regulação, capazes de desarticular os ciclos de privilégios e possibilitar mais inclusão da população, com Estado, não na ausência deste. Para Lavinias (2002), o problema no Brasil ainda está no campo da governabilidade, e a autora se questiona se os atores novos como voluntariado, empresariado, ONGs e outros setores, estariam empenhados em atacar as raízes dos processos acumulativos de riqueza, uma vez que poderiam sair prejudicados e enfraquecidos. Lavinias propõe, portanto, que primeiro se discutam as articulações entre as necessidades e as oportunidades dos indivíduos, e, que por meio dessa tarefa, verifique se há necessidade de transformações estruturais do Estado para incorporações de parceiros interventores.

Na linha de Lavinias, e preocupado com a direção que os novos atores dariam aos recursos do Estado, Brandão Lopes (1995) destaca que seria interessante notar que os programas sociais atendem uma parte específica da população, desse modo, justifica o autor, “o acesso a eles [aos programas sociais] é menor, proporcionalmente, para os mais pobres entre os pobres (os indigentes ou os

pobres estruturais) do que para os não tão pobres” (LOPES, 1995, p.154). Seriam essas distorções significativas de se analisarem para a situação política social brasileira, pois, quanto mais afastado da linha da pobreza e miserabilidade, mais se pode desfrutar dos benefícios distribuídos.

Segundo o autor a intervenção do Estado já se dá de modo desigual, no que se refere à pobreza, aos recursos dos programas sociais, aos serviços de creches, escola, merenda escolar, seguridade social, dentre outras, o acesso se dá sempre de modo precário. Seria a velha política de dar “mais aos mesmos”, privilegiando uma parcela da sociedade que consegue reivindicar seus benefícios, em detrimento da população que de fato necessita de auxílio, mas que, ao se encontrar entre o quadro da miséria absoluta, não possui meios e canais que possibilitem o acesso. Para Lopes (1995), o desvio dos recursos da população como um todo, e, sobretudo, ao mais necessitado, acontece mediante tensões entre líderes políticos que defendem interesses particulares.

Questiona Dagnino (2004): se os novos atores políticos e sociais não viriam intensificar esse processo, desenvolver, cada vez mais, políticas direcionadas aos seus interesses, em detrimento do interesse coletivo. Pois, para a autora, não podemos negar que no Brasil o projeto neoliberal alcançou inúmeros adeptos e diversas cartilhas dos partidos políticos, consolidados e infiltrados na máquina governamental para defenderem interesses que privilegiam a lógica da competição, do acúmulo de riqueza e do desmonte das políticas sociais. As disputas, para Dagnino, deixam clara a existência de direcionamentos ideológicos que visam procrastinar a distribuição de poder e renda. Desse modo, para a autora, projetos que buscam intensificar a área social e cobrar do Estado maior atuação e distribuição de recursos, defendem a reestruturação das instituições pelas vias tradicionais, os sindicatos, os conselhos participativos, os movimentos sociais, e participação da sociedade civil, enquanto que, na outra direção, encontram-se projetos que visam descentralizar e desregular o Estado para desnacionalizar a política.

Para Dagnino (2004) quanto mais longe estiver o debate político da população ao qual ele se direciona, mais fácil será de se evitarem protestos e levantes, visto que as discussões parecem não tocar diretamente os indivíduos

envolvidos, com esse problema ligamos diretamente o problema do ataque ao Estado nação. Nessa passagem podemos tirar elementos para questionar as propostas da democracia transnacional e cosmopolita, e questionarmo-nos se o argumento de Dagnino poderia ser aplicado, ou confirmado, como uma estratégia das democracias citadas.

Para Dagnino (2004), os feixes de interesse que os líderes políticos representam destoam da percepção da aplicação e ampliação da governança, da atuação com igualdade, ou não, dos atores sociais para com o Estado, e até da percepção da participação da sociedade civil nessa dinâmica.

Nesse sentido, a coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva, que estes dois projetos antagônicos apresentam, é, de fato, emblemática de uma série de outras “coincidências” no nível do discurso, referências comuns que, examinadas com cuidado, escondem distinções e divergências fundamentais. Assim, o que essa “confluência perversa” determina é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa (DAGNINO, 2004, o. 99).

Os inúmeros malabarismos políticos para a autora serviriam diretamente aos grupos mais favorecidos. Um autor citado no capítulo I desse trabalho, aprofundou essa questão com interface aos relatórios do desenvolvimento humano, documentos que nortearam o debate no desenvolver da pesquisa com as questões levantadas até então. Para Vilmar Faria em (1992), como mencionado anteriormente, é necessário, uma vez que se pretende compreender as propostas atuais (como novos agentes políticos e a governança), realizar um diagnóstico minucioso sobre o “estado social da nação” o que revela, para o Brasil, um quadro não muito promissor, considerando as crises enfrentadas pelo setor público em função dos velhos vícios da administração do político (FARIA, 1992).

Segundo o autor, discutir o estado em que se encontra a nação é, sobretudo, questionar o alarmante quadro de desigualdade que perdura no país. Analisando o final da década de 80 e comparando-a com a conjuntura internacional, o autor discute a fragilidade brasileira, nesse contexto, referente à situação social do país. Para ele, os avanços na esfera social não acompanhavam o chamado “milagre econômico”, pois, na medida em que as esferas econômicas e o mercado assumiam

uma complexidade alarmante, as outras esferas não dialogavam com os avanços, sejam esses culturais, sociais ou políticas.

Para Faria,

“embora não exista uma relação linear e perfeita entre o grau de desenvolvimento social – medido pelo IDH (índice de desenvolvimento humano) -, não cabe dúvida de que os dois processos estão associados: os níveis alcançados pelo IDH dependem dos níveis alcançados pelo PIB *per capita*” (FARIA, 1992, p.108).

Faria deixa claro que os avanços sociais poderiam ser um reflexo dos avanços econômicos, o que não aconteceu na década de 90. Entretanto, longe de acompanhar os avanços, intensificavam-se os problemas sociais, decorrentes do “atraso relativo na oferta de serviços sociais e do atraso da redistribuição de renda” (FARIA, 1992, p.108). Outra discussão presente em seu texto refere-se ao ataque neoliberal à presença do Estado, desorganizando os serviços públicos e desestabilizando a esfera social. Para o autor, não conseguir satisfazer as necessidades básicas de uma parte expressiva da população, não acompanha a riqueza produzida pelo país, reflexo de uma má distribuição de renda e de uma desorganização generalizada as políticas sociais. O que pretende o autor, vai ao inverso de desregular e descentralizar o Estado, pois, para ele, sem o Estado funcionando coesamente, e chamando para si as transformações, seria impossível combater as desigualdades e atingir os direitos, no âmbito social e político, realizando transformações que quebrassem os obstáculos estruturais.

### **CAPÍTULO III - AS LACUNAS DAS PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS: INTRODUÇÃO AO DEBATE COM OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO**

O que se tem buscado problematizar são os processos globais, as propostas de governança, a emergência de novos atores sociais e a situação brasileira, para se pensar as propostas de avanços e recuos democráticos. Analisaremos, como nos Relatórios do Desenvolvimento Humano a participação ativa dos indivíduos nas questões públicas, as políticas de responsabilidade social e o combate as injustiças podem avançar na tentativa de conter às injustiças e diminuir as desigualdades.

Para alguns autores, como Santos (2002), o problema está em enfrentar as dificuldades da transformação sócio-política, visto que as novas propostas não buscam atacar o cerne do problema, como desarticular blocos concentradores de poder e desconcentrar o poder que há séculos permanecem intactos. Analisaremos os relatórios (RDHs) em ordem cronológica, debatendo com os que possuem mais afinidade com o tema discutido. Mas, de princípio, vamos fechar esse capítulo com um panorama das discussões principais de alguns documentos. Como sugere o relatório, mesmo lidando com estruturas democráticas consolidadas, com maior índice de participação popular e canais de debates públicos, ainda há necessidade de muitos avanços rumo à democracia mais participativa.

Aderir a partidos políticos, procurar influenciar as suas agendas e votar em eleições, raramente é suficiente para salvaguardar os direitos das mulheres, das minorias e dos pobres (RDH, 2002, p.67).

O destaque que deve ser dado é que os relatórios reconheçam a insuficiência da representação, da participação política e da responsabilidade social - por parte de todas as camadas - e, para isso, ele sugere uma solução nos seguintes termos: a solução para esses problemas é descentralizar o poder para baixar os níveis de instituições impenetráveis - trazendo-o para mais perto do povo. Essa era a mesma proposta apresentada por Raymundo Faoro e Celso Furtado, após compreenderem as singularidades brasileiras e seus maiores problemas,

desse modo ambos se questionavam como seria possível desconcentrar o poder? Como eliminar o abismo de acesso ao poder entre os mais ricos e os mais pobres? Como eliminar os abismos entre a sociedade civil e o Estado? Para Faoro (2006) devemos evitar que as elites se agarrem ao poder e façam perpetuar abismos, só assim poderíamos romper com parte do círculo vicioso e buscarmos reforçar as instituições democráticas. “Mas isso é apenas parte da solução. A pressão política também tem que vir de estruturas formais, por meio do aparecimento de uma política democrática mais vibrante” (RDH, 2002, p.69).

Como apontou Faria (1992), a política e o governo democrático sofrem de grande descrédito, sobretudo descrédito nas instituições e nos meios tradicionais de participação política. De acordo com o documento focalizado na América Latina (2004<sup>a</sup>), podem ser indicadas algumas razões para o descrédito dos brasileiros nos processos eleitorais. Em uma pesquisa de percepções realizada pelo Latinobarômetro de 2002, 2,3% dos entrevistados acreditavam que os governos cumprem suas promessas eleitorais; 10,1% acreditavam no não cumprimento, porque os governantes ignoram problemas complicados; 9,6% disseram que os governantes dão prevalência a problemas mais urgentes; 11,5% acreditam que não há maneira de cumprir, o sistema os impede e 64,7%, a grande maioria, acreditam que os governantes não cumprem as promessas eleitorais porque mentem para ganhar as eleições (PRODDAL, 2004, p.51).

Como reforçou Santos (2002), Dagnino (2004), Lavina (2013), Draibe (2000) e Faria (1992), reforçar as instituições formais é enfatizar as políticas comprometidas com transformações mais eficazes e estruturais, como também, buscar romper com as mazelas do autoritarismo em diversos países, para enraizar as políticas sociais e as práticas democráticas. “Os inquéritos recentes, na América Latina e no Leste, há muito menos pessoas com confiança nos partidos políticos do que na igreja, nas forças armadas ou na televisão”, como uma forma de buscar em outros espaços pautar as demandas que deveriam ser ouvidas nas instituições políticas (RDH, 2002, p.69).

Quanto à confiança, ou desconfiança, nos partidos políticos e nos meios legais de representação, Santos (2003) afirma que a filiação em partidos políticos tem sofrido, cada vez mais, um processo de esvaziamento, pois a



dificuldade das estruturas representativas em re-estabelecer a confiança da população é enorme, uma vez que se agigantam as situações extremas de corrupção por esses meios.

Para Santos (2003), o mais alarmante está na crença nas forças armadas, no apoio ao policiamento e a qualquer medida para justificar a proteção e a segurança. Dar confiança a esse setor é regredir democraticamente, na medida em que as forças armadas possuem laços estreitos com tipos de governos autoritários e diversos exemplos que vão contra os direitos humanos e direitos de expressão. Acreditar nas forças armadas como instituição, sem mediar sua atuação é, sobretudo, um problema que mina a capacidade de atuação das organizações sociais, movimentos sociais de base, ou qualquer meio de reivindicar da população.

Para reforçar as instituições democráticas formais e buscar reduzir a concentração de poder, o relatório 2002 sugere a restauração de algumas estruturas representativas: a) desenvolvendo veículos mais fortes para a participação política formal e a representação por meio dos partidos políticos e dos sistemas eleitorais; b) reforçar os controles sobre o poder arbitrário, separando os poderes entre executivo, o judicial e o legislativo, criando entidades independentes eficazes; c) descentralizando democraticamente: desenvolvendo poder do governo central às províncias e às localidades, escorado em instituições e práticas democráticas locais e fortes e d) desenvolvendo meios de comunicação livres e independentes (RDH, 2002, p.69).

Os partidos ainda não são capazes de satisfazer as suas funções tradicionais de educação política, mobilização e representação de interesses diferentes. Em muitos países africanos, os partidos da oposição desaparecem entre eleições, enquanto os partidos do poder se comportam como era costume nos sistemas de partido único. Escassez de financiamento público e limites à obtenção de fundos deixam os partidos dependentes de alguns poucos indivíduos ricos para financiar as suas atividades e campanhas. E com incentivos e favores políticos a fluírem dos partidos no poder, os políticos – a “virar a casaca” para aderirem ao partido vencedor. Essa prática tornou-se tão vulgar que, em alguns lugares a tornam ilegal (RDH, 2002, p.69).

Para esses veículos funcionarem bem, juntamente com a participação e a representação política, não podemos negar que os partidos políticos

necessitam passar por uma mudança drástica, que torne-os mais transparentes e comprometidos com as necessidades dos que representam. Como diria Raymundo Faoro (2006), o conservantismo e o adesismo fazem com que os opositores acabem aderindo às novas situações e mantenham uma postura conciliatória, assim, alguns grupos que eram ontem inimigos mortais, hoje podem ser aliados. Essas práticas políticas fazem parte do cenário político brasileiro e são alguns dos elementos que ele dificulta: as possibilidades de mudanças. A estrutura organizada pelos partidos políticos afastam qualquer possibilidade de participação, logo, juntamente com a falta de crença da população nessa instituição, se soma o difícil acesso aos meios legais em função dos blocos fechados no poder. Os partidos não desfrutam de democracia interna, o que leva o RDH/2002 a sugerir-nos que se comportam como feudos individuais.

Para o documento de 2004<sup>a</sup>,

No que se refere ao funcionamento eleitoral e nas conquistas em termos institucionais, persistem sérias deficiências quanto ao controle da ação estatal que os cidadãos poderiam exercer. Os partidos políticos enfrentam um momento de forte desconfiança como agentes de representação, o que é um desafio-chave para o desenvolvimento democrático. Assim, a representação de grandes grupos populacionais é, em geral, baixa, e o comparecimento às urnas é irregular (PRODDAL, 2004, p.27).<sup>15</sup>

Portanto, as diretrizes indicadas seriam a de melhorar a governança dos partidos políticos, promover a participação das minorias, (re)construir sistemas eleitorais e limitar a economia na política. Essas e outras medidas, uma vez aplicadas, poderiam reforçar e dar base para o controle das arbitrariedades do poder. Outra medida que aparece como pano de fundo é a descentralização democrática, como meio de descentralizar o poder dos centros em que eles se encontram concentrado. Desse modo, tais medidas poderiam partir do centro para as províncias, distritos e localidades menores, para permitirem o acesso e a participação direta dos indivíduos na tomada de decisões (RDH, 2002).

---

<sup>15</sup> É necessário destacar que as análises políticas do PRODDAL não reflete as opiniões do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O Relatório é uma publicação independente preparada a pedido do PNUD. É o fruto da colaboração entre um conjunto de consultores e assessores que discutem a democracia na América Latina.

Esse trabalho busca dialogar com documentos que estão, sobretudo, atentando para questões pontuais da democracia no século XXI. Atacar essas questões não seria somente reconhecer as fragilidades e os meandros que limitam os avanços democráticos, mas sim, para além disso, seria necessário propor sugestões e mediar suas possibilidades. São muitos os pontos de avanços que podemos notar, ainda mais quando os assuntos que realmente podem influenciar diretamente na vida das pessoas passam a ser revistos e (re)analisados, entretanto há muita análise para ser feita, referente às barreiras e os desafios para a democracia.

Conhecer as propostas e compará-las com a realidade de um determinado país, ou continente, é uma tarefa que vai além dessas páginas, a princípio o interesse é levantar os debates suscitados pelas questões postas pelos RDHs e discutí-los. Podemos destacar que a primeira preocupação repousa no avanço das práticas democráticas para combater as desigualdades e a concentração de recursos, bem como, gerar condições de inclusão para todos os indivíduos, e que para aprimorar ambos, duas situações devem emergir: a participação política ampla e capacitada, acompanhada da responsabilidade social.

Para isso é necessário analisar as tendências apontadas para a participação política de modo geral, e buscar nos documentos elementos propostos para o avanço das práticas democráticas. Muitas democracias no mundo precisam enfrentar inúmeras barreiras para que essa participação possa se concretizar. Especificamente, no caso brasileiro, sabemos a enorme luta que deverá ser travada para instaurar meios legítimos de participação e romper com práticas danosas e enraizadas no modo de proceder com os assuntos públicos e políticos. Portanto, mapear os compromissos universais e as perspectivas globais é um modo de direcionar o debate para as lacunas e os pontos chaves que precisam ser atacados.

Os ideais democráticos, as sugestões de participação política, responsabilidade social, engajamento público, entre outras medidas, servem para auxiliar na busca pela liberdade, capacidade e na busca das garantias dos direitos, sejam eles humanos, sociais, ou de equidade. Para isso busca-se ampliar os canais de participação, criar condições reais para que os indivíduos tenham acesso à justiça, para que possam fazer suas reivindicações e decidirem assuntos

importantes para sua vida. Tenho em mente que para esse nível de participação é necessário que cada país desenvolva as capacidades dessas pessoas. As discussões recaem em problemas estruturais, seja nas instituições ou nos procedimentos políticos.

Descobrir as lacunas e atacar seus déficits é um propósito acordado internacionalmente, cujos alcances devem ser obtidos nas particularidades de cada país. Portanto, os capítulos anteriores colaboraram para resgatar e problematizar debates sobre as dificuldades que os países encontram para se desenvolverem, tendo em vista a grande competição global e as enormes exigências internacionais. Por isso, a intenção de analisar os muitos documentos que se preocupam em aprofundar a democracia em nível mundial. Como campanhas poderiam ser formuladas para colocar em prática as mudanças de modo que favorecessem não apenas um bloco de países, mas sim a sua grande maioria.

Dessa questão deriva a preocupação com a atuação dos Estados hoje, pois, com a condição constante de economias integradas e os mercados exigindo determinadas posturas, alguns Estados teriam perdido a centralidade do poder e estariam com seus alcances limitados. Dessa forma, com outros agentes aparecendo nas configurações políticas, as responsabilidades tenderiam a ser divididas e o Estado se ausentaria de parte das suas tarefas. Essa é uma preocupação por parte de alguns, e uma solução por parte de outros, tanto no que se refere aos técnicos dos documentos utilizados, quanto aos líderes políticos. No caso desse trabalho, a direção que se toma é que a corresponsabilização dos agentes, retirando o Estado, como precursor das transformações, prejudicaria, e estaria longe de auxiliar na participação e nas melhorias democráticas.

Conciliar as transformações com Estados responsáveis por elas é um modo legítimo de mudança democrática, aqui entramos nas discussões das devidas responsabilidades das instituições, seus principais emperramentos, e suas perspectivas. Com muito descrédito pela maioria da população mundial, as instituições formais deveriam passar por uma alteração significativa e aproximarem, por meio de procedimentos transparentes, confiáveis e honestos a maioria da população dos assuntos públicos.

A participação política ativa é uma condição necessária à democracia, capacitar os indivíduos para fazerem parte das discussões políticas é um avanço significativo. Uma vez que essas capacidades individuais forem amplamente disseminadas, haverá a possibilidade de surgirem discussões coletivas, comprometidas com os assuntos públicos e políticos. O que não pode ser aceitável seria a responsabilização da sociedade civil como agente único da mudança. A sociedade civil e outros atores não-estatais não podem cumprir o papel que cabe ao Estado de organizar e garantir a qualidade de vida dos indivíduos. Todas as instâncias da sociedade, ou seja, a sociedade civil, as organizações não governamentais, as comunidades de base, os setores voluntariados, entre outros, detêm um papel importante no processo de consolidação democrática, mas isso não pode pressupor a diminuição do papel do Estado.

O importante é assegurar que o Estado possua obrigações intransferíveis. Para priorizar a centralidade dos Estados, a participação ativa e a responsabilidade dos determinados grupos sociais, o que se pode acrescentar como núcleo da discussão é a necessidade de haver medidas descentralizadoras do poder e da renda. Atacar esses dois pontos é primordial para iniciar qualquer debate e qualquer transformação sugerida acima. Dar condições para as minorias ter acesso à educação, capacitar os indivíduos para a participação política, garantir acompanhamento médico de qualidade, possibilitar o acesso aos meios jurídicos, é perseguir as amarras democráticas.

### 3.1 O RDH DE 1990 E O DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO E O ÍNDICE DO DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH): ELEMENTOS PARA COMPREENDER AS PROPOSTAS DE IMPULSAO DE NOVOS ATORES SOCIAIS

Para acompanhar essa discussão e aprofundar o debate sobre a) governança democrática, b) novos atores sociais, c) democracia participativa e d) desenvolvimento humano, é necessário analisar o papel do Estado nessas transformações, em especial, do Estado brasileiro. Assim, vamos proceder com as análises sobre as propostas levantadas pelos Relatórios do Desenvolvimento Humano a partir de 1990.

Trabalharemos com o primeiro relatório para compreender se houve mudanças nos procedimentos e nas sugestões, feitas ao Estado, no decorrer das publicações do referido documento, e para acompanhar, juntamente com a análise processual (por se tratar de documentos lançados todos os anos) os avanços e as barreiras circunscritas na dinâmica global. Uma vez amplamente discutida as propostas no âmbito global, teremos elementos para compreender e analisar a situação local.

Como discutido no capítulo I desse trabalho, Amartya Sen (2000) propôs em *Desenvolvimento como Liberdade*, que as análises referentes aos níveis de pobreza, desigualdade, entre outros, não fossem medidas e não ficassem circunscritas somente as variações da renda, mas, que junto a essa variante fossem somadas outras (como desemprego, escolaridade, etc.). Essa preocupação de Sen fez com que o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), juntamente com a colaboração direta de Sen, elaborasse uma nova maneira de captar as diversas variantes que colaboravam para aumentar a pobreza e a desigualdade, denomina pelo PNUD de Índice do Desenvolvimento Humano (IDH).

O rendimento é, obviamente, crucial: sem recursos, qualquer progresso é difícil. Contudo, devemos também avaliar se as pessoas conseguem ter vidas longas e saudáveis, se têm oportunidades para receber educação e se são livres de utilizarem os seus conhecimentos e talentos para moldarem os seus próprios destinos. Essa foi a visão original e permanece como a grande realização dos criadores do Relatório de Desenvolvimento Humano, Mahbub ul-Haq, do Paquistão, e o seu amigo e colaborador próximo Amartya Sen, da Índia, que trabalharam com outros pensadores do desenvolvimento humano. O seu conceito serviu de orientação, não só para 20 anos de Relatórios de Desenvolvimento Humano globais do PNUD, mas também para mais de 600 Relatórios de Desenvolvimento Humano nacionais – todos investigados, redigidos e publicados nos seus respectivos países – bem como para muitos relatórios provocadores de âmbito regional apoiados pelos gabinetes regionais do PNUD (RDH, 2010, p. iv).

Portanto, a redefinição que propôs Sen ao novo modo de calcular o índice do desenvolvimento humano (IDH) aparece no relatório de 1990 como eixo

para discutir os déficits de atenção às propostas que buscam avanços no desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, e permitem que as análises estejam voltadas para as capacidades fundamentais das ações humanas, tais como o saber, a educação, a saúde, a renda, entre outras variantes que podem contribuir para que as oportunidades se alastrem a um maior alcance social. Avançar rumo as capacidades fundamentais, para Sen (2000) é avançar rumo ao desenvolvimento humano e, juntamente com esse processo, alcançar melhorias significativas para o desenvolvimento democrático de diversos países.

Em seu prólogo o RDH de 1990 fixa a mudança de procedimentos referente às análises do (IDH) “o centro de todo desenvolvimento deve ser o ser humano. O objeto do desenvolvimento é ampliar as oportunidades dos indivíduos” (RDH, 1990, p.13). Para o RDH de 1990 medir o avanço de uma população considerando apenas a dimensão econômica, como o Produto Interno Bruto (PIB) é perder de vista características sociais, culturais e políticas que podem contribuir ou emperrar o desenvolvimento humano e a qualidade de vida dessas pessoas. Portanto, o objetivo central de reformular o modo de aferir o (IDH) reside em oferecer um contraponto aos cálculos que consideram apenas o (PIB) como dimensão desse processo.

O objetivo desse trabalho não é aprofundar a discussão sobre como se calcula o (IDH) e seus procedimentos, mas sim acompanhar as mudanças nesse cálculo para perceber como essas transformações pode ser significativas para compreender os rumos que tomaram as políticas voltadas para o campo social, e as iniciativas no tocante a capacitação do indivíduo para melhor lidar com assuntos públicos, cobrar seus direitos e pressionar as lideranças políticas. Uma dessas mudanças foi incluir como variante a longevidade e a educação, fatores que desconsiderados podem influenciar erroneamente os resultados de um índice que se propõe captar o desenvolvimento humano.

Para Sen (2000), a longevidade deve ser medida referente a expectativa de vida ao nascer, e a educação deve ser avaliada pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino, e a renda medida pelo PIB per capita. Segundo o autor, uma vez considerado esses três indicadores sociais, tendo em vista a mesma importância e peso entre eles, medidos

de 0 a 1, o cálculo do IDH estaria mais completo em seus apontamentos. Para esse trabalho é importante considerar que após a redefinição do cálculo do IDH e após inúmeros Relatórios do Desenvolvimento Humano que analisou e debateu essas variantes, o IDH tornou-se peça-chave para a formulação dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio da ONU (ODM) e para medir as dificuldades e avanços no alcance das metas sugeridas nos ODMs.

Para o RDH de 1990, a definição de desenvolvimento humano é um enfoque novo: “um processo mediante o qual se amplia as oportunidades dos indivíduos, como uma vida prolongada e saudável, acesso a educação e o desfrute de um nível de vida decente” e tal enfoque tem a intenção de beneficiar e desenvolver a esfera social, capaz de cobrar estratégias que não apontem somente para alternativas ao crescimento econômico, mas que coloque esse crescimento a serviço (e para benefício) da melhoria de vida das pessoas (RDH, 1990, p.32-33).

Para Amartya Sen (2010) o que devemos ter claro quando analisamos o desenvolvimento humano é que ele deve ser posto como um processo capaz de auxiliar na expansão das liberdades reais das pessoas, desse modo, discutir desenvolvimento humano para o autor é discutir avanços rumo a capacidade, a oportunidade e a liberdade do indivíduo, e tais características só podem se desenvolver concomitante o desenvolvimento da democracia. Para o Relatório de 1990, desenvolvimento humano também aparece atrelado diretamente ao desenvolvimento da democracia, onde a maior capacitação do indivíduo daria subsídios reais para a participação desse na vida pública.

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda (SEN, 2010, p. 77).

Para Fukuda-Parr (2002) o papel do Estado e da sociedade é o pano de fundo discutido em todos os RDHs da ONU, mas o RDH de 1990 ao inaugurar a



visão de que os indivíduos são a verdadeira riqueza de uma nação e não são apenas os beneficiários do progresso deixou claro que, o indivíduo deve ser visto como agente ativo dos processos de mudanças. Assim, o desenvolvimento humano e o investimento na educação, saúde, moradia, pode ser visto como fundamentos básicos capazes de impulsionar e de atrelar a melhoria de vida ao compromisso social que as pessoas podem desenvolver ao perceberem que estão incluídos e são importantes para a dinâmica política.

Para o relatório de 1990 o movimento em prol do desenvolvimento humano, mais do que chamar atenção para as mudanças no campo da capacitação, oportunidades e liberdades dos indivíduos, colaborou para trazer a cena política os agentes sociais envolvidos com a participação coletiva nos assuntos públicos, um processo visto como primordial ao avanço democrático e complementar ao desenvolvimento humano. Para Fukuda-Parr o desenvolvimento humano, em sintonia com a agência dos indivíduos nos assuntos públicos, requer um processo de formação de associações essenciais a democracia, pois o envolvimento com debates públicos no campo do trabalho, educação, moradia e saúde são capazes de expandir o poder dos indivíduos. Desse modo, para a autora, são condições importantes para promover o desenvolvimento humano a “governança democrática com instituições políticas que expandam a voz do povo, e a responsabilidade dos tomadores de decisões” (FUKUDA-PARR, 2002, p. 7).

Para o RDH de 1990 avançar rumo aos três indicadores sociais como educação, longevidade e renda depende de inúmeros condicionantes e necessita de diversos agentes envolvidos nesse processo, como a sociedade civil, Estado, organizações não governamentais (ONGs), entre outros. Não só no primeiro relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), mas também nos posteriores ao de 1990, esbarramos com propostas que se dirigem aos diversos atores sociais para auxiliar nos processos de mudança da sociedade, situação que será analisada no decorrer desse capítulo.

Segundo o RDH de 1990 quanto mais agentes estiverem envolvidos contra os processos que barram os avanços democráticos e o desenvolvimento humano, mais pressão se exercerá no combate as mazelas sociais. Entretanto, essa visão nem sempre é idêntica, pois ora é questionada em alguns dos relatórios

seguintes como os de 2002 e 2004, ora é legitimada nos mesmos relatórios. Tal situação revela as tensões existentes entre os próprios formuladores dos relatórios sobre o papel do Estado, sua centralidade, ou parcerias com outros setores, nos processos de expansão do desenvolvimento humano e da democracia. Para o RDH de 1990 o Estado não deve perder a sua devida função de assegurar o bem-estar, a liberdade e promover o desenvolvimento dos indivíduos, mas precisa se adaptar rumo à governança democrática que o coloca como agente líder e não mais como agente único dos processos de mudança da sociedade.

Para fixarmos nas questões que surgiram com o RDH de 1990 podemos elencar três eixos importantes e que estão diretamente ligados com essa pesquisa: a) a necessidade de um novo cálculo capaz de incorporar outros indicadores sociais para melhor demonstrar os índices do desenvolvimento humano; b) a necessidade de melhorar os canais de participação dos indivíduos, e de outros setores da sociedade, nos assuntos públicos, para auxiliar no processo de governança e c) a necessidade de descentralizar o poder e incentivar as políticas municipais. Com esse terceiro eixo seguiremos as análises do RDH de 1990, e buscaremos compreender como essa proposta repercutiu no Brasil, quais seus limites e contribuições.

### 3.2 O RDH DE 1990 E A ESTRATÉGIA DA DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER DO ESTADO PARA OS MUNICÍPIOS

Segundo o RDH de 1990 devemos enfrentar os problemas postos ao desenvolvimento humano, aos avanços democráticos e a participação política, partindo da premissa que as deliberações sobre a melhor maneira de lidar com as propostas em curso, não estão definidas. Por isso, as propostas sugeridas pelos técnicos dos relatórios, segundo o prefácio do RDH 1990, devem emergir como sugestões, para que cada país possa discutir e utilizar, de acordo com suas especificidades. O primeiro relatório deixa claro que as sugestões postas aos países que buscam atingir maior índice de desenvolvimento humano, e, portanto, avançar rumo a um governo mais democrático exige uma série de arranjos procedimentais que incorporem diversos agentes, nos processos de tomada de decisões políticas.

Quem são esses agentes chamados a participar em parceria com o Estado? Seriam, principalmente, os empresários e o voluntariado? É de suma importância considerar que no interior do relatório existem divergências, no que se refere a esse tipo de sugestão, e que outros relatórios posteriores, apresentaram dados sobre a ineficiência do setor privado no auxílio a programas de combate a fome e a pobreza.

De acordo com Maria José de Rezende (2012),

um caso que ilustrou significativamente esse processo de reconsideração de suas próprias propostas pode ser encontrado quando se comparam, por exemplo, o RDH de 1990 e o de 2006. Neste há uma crítica àquele acerca da privatização dos serviços de saneamento sugerida como adequada dentro do primeiro relatório do PNUD. O RDH de 2006, editado 16 anos depois do primeiro relatório, considerava que era visível um enorme fracasso na política de privatização dos serviços de água e esgoto (REZENDE, 2012, p. 38).

Desse modo, buscaremos compreender esses embates travados pelos técnicos dos relatórios, no decorrer do trabalho, partindo agora das questões centrais do RDH de 1990. De acordo com o relatório de 1990 o desenvolvimento humano deve ter como principal objetivo ampliar as esferas da capacidade humana, e, para tanto, algumas medidas devem ser tomadas a fim de fornecer ferramentas para que essas capacidades se desenvolvam.

Alguns objetivos são lançados no interior do relatório, mas, emergem como prioritárias as políticas que a) asseguram o crescimento com igualdade; b) buscam satisfazer as necessidades sem privilegiar grupos isolados; c) lutam contra as desigualdades; d) promovem o desenvolvimento com participação da sociedade civil e de outros setores, e e) incorporam a iniciativa privada. Referente esse último, que causa mais repercussão frente aos debates acerca da eficiência, ou não, da iniciativa privada em parceria com o Estado, encontra-se no documento: “os governos do mundo estão reconhecendo cada vez mais que o setor privado pode e

deve desempenhar um papel importante no processo de desenvolvimento”<sup>16</sup> (RDH, 1990, 141).

Para o RDH de 1990, os setores privados, em parceria com o Estado, poderiam auxiliar na captação de recursos necessários no combate as mazelas sociais, bem como, configurar-se em um agente forte na busca do desenvolvimento humano e das capacidades humanas. Existem muitas teses contrárias a essas ideias (SANTOS 2002, TILLY 1996, KAZANCIGIL 2002), mas, nesse momento, nos cabe compreender, se as propostas que incorporam outros agentes, estão diretamente ligadas com o redirecionamento do poder sugerido pelo RDH de 1990, pois, segundo o documento, é necessária uma vasta análise sobre os desdobramentos dos processos de urbanização, para compreender a emergência de novas propostas capazes de dar conta de uma multiplicidade de problemas. E quais seriam essas propostas?

De imediato o documento aponta três propostas centrais para combater os problemas que surgem da urbanização crescente, como a fome, a miserabilidade e as situações de risco enfrentadas por diversas pessoas no mundo, tais propostas seriam a) descentralização do poder e dos recursos: do Estado para os municípios; b) programas de incentivos municipais para gerar rendas e c) plano de estratégias para ampliar a assistência as comunidades menos favorecidas.

Vamos nos concentrar nessa primeira proposta. A descentralização do poder e dos recursos do Estado para o município aparece como capaz de, entre outras coisas, auxiliar no processo do desenvolvimento da capacidade dos indivíduos. Como discutido no capítulo I desse trabalho, o debate sobre capacidades remonta Amartya Sen, e muitas das formulações dos técnicos dos relatórios derivaram das questões apontadas pelo autor. Segundo Sen (2000) a sociedade moderna, remodelada nos processos de urbanização e industrialização, são heterogêneas e complexas, se comparadas a outras sociedades que já existiram, e as desigualdades persistem de uma organização social para outra.

Desse modo, para o autor, o ponto de partida para qualquer proposta que visa atacar as desigualdades, deveriam surgir amparadas na necessidade de combater as disparidades existentes na esfera individual, e na

---

16 “Los gobiernos del mundo entero han ido reconociendo cada vez más que el sector privado puede y debe desempeñar un papel importante en el proceso de desarrollo” (RDH, 1990, 141).

esfera coletiva. Assim, poderíamos avançar rumo a satisfazer às expectativas no tocante a igualdade e ao desenvolvimento humano. Sen (2008) argumenta que para alcançar a igualdade é preciso trabalhar o campo das capacidades, pois, sem as capacidades desenvolvidas, as oportunidades se tornam desiguais e se reproduz a exclusão.

Os seres humanos diferem uns dos outros de muitos modos distintos. Diferimos quanto a características externas e circunstanciais. Começamos a vida com diferentes dotações de riqueza e responsabilidade herdadas. Vivemos em ambientes naturais diferentes – alguns mais hostis que outros. As sociedades às quais pertencemos oferecem oportunidades bastante diferentes quanto ao que podemos ou não fazer (SEN, 2008, p. 50).

Voltamos nesse debate porque é exatamente nesse contexto, e envolto nessas discussões, que estão registradas as propostas do RDH de 1990. A fim de levar a proposta a cabo, e argumentar a eficiência de descentralizar o poder do Estado para os municípios, os técnicos do RDH também se embasam no crescimento populacional e na complexidade da sociedade moderna, na urbanização, e na necessidade de atender uma série de políticas novas capazes de responder a dinâmica das novas organizações sociais. No capítulo 5 do relatório de 1990 é dado um enfoque a urbanização e ao desenvolvimento humano, para discutir o potencial das cidades, caso essas disponham de recursos suficientes, em auxiliar no desenvolvimento humano, segundo o relatório “hoje em dia as cidades dos países em desenvolvimento oferecem múltiplos contrastes. Contribuem para o desenvolvimento humano, e também o freiam”<sup>17</sup> (RDH, 1990, p.185).

Os freios, para os técnicos do relatório, podem ser comparados referente aos grandes centros concentradores de riquezas, condomínios luxuosos, e altamente vigiados, em contraste com a pobreza extrema, moradias sem nenhuma estrutura, falta de saneamento básico, bairros onde o transporte público não atua, etc. Mediante esse quadro, sem resolver os problemas locais, para o RDH de 1990, não há possibilidades de avançar rumo ao desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, pois, tal processo estará em total desarmonia com as variantes das

---

17 “Hoy en día las ciudades de los países en desarrollo ofrecen múltiples contrastes. Contribuyen al desarrollo humano, y también lo frenan” (RDH, 1990, p.185).

oportunidades, segunda as quais, para Sen (2008), pode aumentar as desigualdades. E, para o RDH em questão, esse quadro de exclusão, dentro das cidades, dificulta enormemente os avanços rumo ao desenvolvimento humano.

De acordo com o RDH de 1990, apostar na capacidade produtiva, e criativa, das cidades, é uma forma de romper com essas amarras para superar os males sociais. Esse seria o grande desafio urbano para um país que pretende atingir melhores índices no desenvolvimento humano, e, para enfrentar tal desafio a desconcentração de poder aparece como proposta chave. No relatório, estatísticas apontam que metade de toda população mundial, até 2014, viverá nos centros urbanos e que essa situação não pode ser vista apenas como um problema, pelo contrário. Bem administradas, as grandes cidades produzem riquezas suficientes para atender as necessidades dos cidadãos, bem como criar mecanismos de participação e canais de discussões para que tais indivíduos possam colaborar e gerenciar o desenvolvimento local (RDH, 1990).

Segundo o RDH de 1990, algumas cidades, como São Paulo, que em 1980, concentrava cerca de 10% da população brasileira, contribuía com 25% do produto nacional bruto e com mais de 40% do valor agregado a produção manufatureira. Dados como esses, para os técnicos do relatório, servem para desarticular a visão de que os municípios não possuem condições de gerar riquezas, é certo, segundo eles, que alguns pequenos municípios ainda necessitam de incentivos para desenvolver certas atividades produtivas, mas, o grande problema, para o RDH de 1990, é a concentração dos recursos do Estado frente o pouco de recurso que chega até as cidades. Para o documento em questão, a situação não pode se agravar a ponto de nos depararmos com a urbanização da pobreza, e para resolver isso está sugerido “descentralizar o poder e os recursos, repassando do governo central para os municípios” <sup>18</sup>(RDH, 1990, p. 184).

Estamos diante de duas propostas do RDH 1990 que toca, diretamente, a) a questão da gestão pública para a descentralização do poder e b) da ineficiência da centralidade do poder do Estado como distribuidor de recursos. Como sugere o referido relatório, é necessário analisar as particularidades legais e administrativas de cada país para medir, em que situação se encontra os déficits, e

---

<sup>18</sup> “Descentralizar el poder y los recursos, trasladándolos del gobierno central a los municipios” (RDH, 1990, p. 184).

os avanços, entorno da direção dada aos recursos públicos. No caso Brasileiro, após 1990, uma vasta literatura discutiu os desdobramentos da descentralização do poder, como Bonavides (2001) e Junqueira (1996).

A questão da descentralização do poder do Estado para os municípios, sugerida no interior do RDH de 1990, tende a apontar tal medida como uma sugestão para possíveis reparos no tocante ao distanciamento existente entre as questões públicas e os interesses dos indivíduos em sociedade. Bonavides (2001) sugere que devemos questionar a autonomia administrativa, política, legislativa e financeira que os municípios, no caso brasileiro, dispõem, para que possamos compreender os verdadeiros entraves que essa proposta causa.

Para os autores citados acima a descentralização do poder assumiu papel relevante nas discussões sobre gestão pública por carregar consigo dois valores centrais postos a democracia participativa, o de transparência e o de proximidade ao controle dos assuntos públicos. Entretanto, por mais que esse processo possa ter introduzido mudanças nos segmentos políticos, ainda está negligenciado as mudanças referentes aos setores sociais. Como exemplo, podemos utilizar o já citado Orçamento Participativo, que será analisado no decorrer do trabalho, para pensar em programas que surgiram amparados nos processos de descentralização do poder central para o poder local, como tentativa de dar transparência e aproximar os indivíduos das questões que tangem seus próprios interesses e o interesse da cidade.

A descentralização do poder do Estado, para os estados e municípios, está posta do RDH 1990 como um processo de transferência de poder, para que os recursos possam ser usufruídos não apenas nas grandes capitais e centros urbanos, mas também nos pontos mais periféricos do país. Logo, a descentralização é uma estratégia que busca reestruturar o domínio do Estado, não para limitar sua atuação, como está enfatizado no documento em questão, mas para torná-lo eficaz, dinâmico e dar aos seus trâmites burocráticos mais agilidade.

Santos (2002) contrapõe tal análise argumentando que o processo de descentralização não colabora, como apresenta o RDH 1990, com o processo de democratização, e pode servir, na maioria dos casos, para legitimar o mando de grupos já consolidados no poder local. Segundo o autor, alguns argumentos em prol

da descentralização afirmam democratizar a gestão pública criando novas instâncias de participação e acesso ao poder, bem como, encurtando o abismo existente entre Estado e Sociedade, quando na prática, o poder local aparece como instância concentradora de recursos, e a descentralização é altamente propagada por teóricos que defendem a crise do Estado como gestor.

Junqueira (1996) faz uma discussão que nos interessa nesse momento da discussão, referente aos procedimentos possíveis no caso da descentralização e a eficácia desse processo. Segundo o autor, o primeiro passo é reconhecer que o município, por ser um ente federado, definido pela Constituição, não depende de transferência de poder nos outros níveis de governo. Desse modo, o município detém o poder formal, mas o mesmo não é o suficiente quanto a falta é de recursos para a implementação de novas políticas. Portanto, mesmo no processo de descentralização o município depende do auxílio do Estado como provedor de recursos, de modo que esse modere e equilibre as desigualdades regionais, até que o município possa gerar recursos suficientes para a população.

Neste ponto, e em simetria com o RDH 1990, o Estado como gestor parece sofrer descrédito frente às novas alternativas de gestão, de modo que, é citado no relatório inúmeras vezes como parceiro dos processos políticos, não mais produtor ou condutor das políticas, mas um agente, entre outros, que é capaz de realizar as mudanças necessárias. Desse modo, encontramos no relatório, o Estado e outros agentes como cooperantes, horizontais e consensuais, guiados pelo interesse de resolver tensões do âmbito público, sem deixar de contemplar os interesses do âmbito privado (RDH, 1990).

É nesse cenário cheio de interesses e objetivos novos para serem atingidos que o as questões pertinentes ao Estado estão situadas, sem que os velhos problemas estejam resolvidos. Isso nos remete a discussão feita no capítulo anterior sobre o papel do Estado hoje, pauta do Fórum Social Mundial (FSM), que apontou desafios como a descentralização, a desregulamentação e desnacionalização dos Estados em diversas partes do mundo.

No caso brasileiro podemos citar o governador do Estado de Minas Gerais, Antonio Anastasia, que em sua trajetória política possui como proposta central o “pacto federativo para descentralização de poderes e autonomia para



estados e municípios”, onde defende a descentralização para equilibrar o desenvolvimento do país. Segundo Anastasia 2012,

Não é possível que um país como o Brasil, com dimensões continentais, com circunstâncias, peculiaridades e características tão diversas, do Oiapoque ao Chuí, possa ser administrado de maneira unitária e centralizadora. É fundamental que haja descentralização. É fundamental que se devolva a autonomia às entidades federadas (ANASTASIA, 2012, s/p)<sup>19</sup>.

Para o Governador, somente após a liberdade administrativa (descentralização do poder do Estado para os municípios) é que os serviços referentes a transporte, saúde, habitação, segurança, entre outros, poderão ser melhor ofertados, visto a proximidade dos administradores dos problemas reais das cidades, ou do Estado de Minas. Ainda acrescenta Anastasia que, as concessões e privatizações, caso necessárias, serão facilitadas caso o pacto pela autonomia entre em vigor. Nessa perspectiva, cujo pacto pela descentralização coloca concessões e privatizações acima dos ideais de descentralização para maior participação e controle da população dos assuntos públicos, parece que o debate ilustra a defesa de Santos (2002) ao afirmar que a descentralização pode tender para, ao invés de aproximar a população das questões públicas, fazer seu inverso, concentrar ainda mais o poder político, econômico, jurídico, social e cultural nas mãos de pequenos grupos.

Junto com as investidas frente à proposta de descentralizar o poder para os municípios existe a iniciativa, por parte do relatório de 1990, de combater a criminalidade e diminuir as desigualdades entre as cidades desenvolvidas, e as cidades que sofrem inúmeras privações, como cita o documento. No capítulo IV - *Políticas para Objetivos Prioritários*, podemos ver que as estratégias visam desconcentrar poder para fornecer canais de participação e recursos que estão distantes da população, para tanto, no referido capítulo, está circunscrito o objetivo central de promover o crescimento das cidades com igualdade na distribuição de recursos na tentativa de, entre outras características, expandir as oportunidades de emprego em benefício da igualdade (RDH, 1990, p.138).

---

19 Acesso em (26/11/2013) <<http://www.psdb.org.br/anastasia-defende-descentralizacao-de-poderes-e-autonomia-para-estados-e-municipios/>>

Outra preocupação constante no relatório é a descentralização do poder para melhor acompanhar a agenda e os gastos com as políticas sociais, políticas que ofereçam desde o acesso a subsídios básicos, até os meios para que o indivíduo desenvolva suas capacidades e habilidades. Em *Lutas contra a disparidade*, presente no RDH 1990, está assinalado que um dos principais obstáculos contra a redução das desigualdades reside em conflitos não resolvidos entre os recursos e os diversos setores para os quais eles serão direcionados. Como exemplo o relatório cita que a disparidade não está presente apenas entre uma cidade que detêm mais recursos frente outra cidade, mas que a disparidade deve ser observada minuciosamente a nível local, como é o caso das diferenças existentes entre os setores rurais e o urbano, entre homens e mulheres, ricos e pobres, dicotomias que para o documento devem ser combatidas com a descentralização dos processos de tomada de decisões (RDH, 1990, p.140).

Para o RDH, 1990, a descentralização auxiliaria os processos de desenvolvimento, na busca da participação de diversos setores da sociedade nos assuntos públicos:

A maior participação das pessoas no processo de desenvolvimento depende da existência de políticas e programas governamentais cuidadosamente designados. Não obstante, as intervenções do governo em benefício do desenvolvimento humano também devem fomentar iniciativas privadas em seu sentido mais amplo, incluindo a ação dos empresários privados, a das organizações não-governamentais (ONG) e outras organizações comunitárias e de auto-ajuda, assim como a ação das pessoas em sua caridade<sup>20</sup> (RDH, 1990, p.141).

Aparece novamente no interior do relatório uma vasta discussão e a ênfase em garantir, por meios governamentais, os interesses das iniciativas privadas, bem como contar com seu auxílio nas políticas sociais de retorno a população, seja na forma de auxílio econômico, seja na forma de projetos sociais e

---

20 La mayor participación de la gente en el proceso de desarrollo depende de la existencia de políticas y programas gubernamentales cuidadosamente diseñados. No obstante, las intervenciones del gobierno en beneficio del desarrollo humano también deben fomentar la iniciativa privada en su sentido más amplio, incluida la de los empresarios privados, la de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras organizaciones comunitarias y de autoayuda, así como la de las personas en su calidad (RDH, 1990, p.141).

assistenciais. É certo que essa ideia, como já mencionada nesse trabalho, foi amplamente debatida nos relatórios seguinte, chegando a ser contestada no relatório de 2006. A descentralização do poder, como proposta, foi mantida nos relatórios que sucederam o de 1990, inclusive como apoio ao aprimoramento das práticas democráticas em todo o mundo.

Essa necessidade de se discutir propostas efetivas que auxiliam no desenvolvimento humano e no avanço de práticas democráticas, que aparece desde o primeiro relatório, resulta nos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio condensados no documento de 2000. Está presente nos ODM a busca, entre 8 objetivos, de combater a pobreza absoluta, a fome, a mortalidade infantil, a mortalidade materna, o analfabetismo e a discriminação de gênero, e ir ao encontro das formas legítimas de governar democraticamente.

Para o Relatório de 2002 os processos de ampliação de práticas democráticas encontram na participação uma forma de garantir a inclusão social, política e cultural, como meio de incorporar na agenda política a transformação constante das práticas concentradoras de poder. Essa nova agenda, comprometida com a participação e a inclusão, esbarra em um elemento muito discutido hoje, a viabilidade ou não da institucionalização da participação, fato já lançado como problema em 1990. Ou seja, como os processos de inclusão, participação, capacitação e inovação, muitas vezes defendidos por Sen (2006), poderiam ser, de fato, viabilizados? O direito a participação e o acesso aos canais de participação por meios institucionais, como sugerem o relatório de 1990, fizeram-se representados em nível local no Brasil com o Orçamento Participativo de Porto Alegre, cabe discutir se tal meio de participação apresenta avanços significativos para as ampliações das práticas democráticas.

Segundo Marcelo Silva (2001)

participar significa influir diretamente nas decisões e controlar as mesmas. Se estamos em uma nova fase no país, é possível e é preciso que o movimento comunitário avance e influa diretamente, apresentando propostas, discutidas e definidas pelo movimento sobre o orçamento público (SILVA, 2001, p.122).

Autores como Santos (2003) e Avritzer (1996) analisaram as propostas do orçamento participativo com relação ao grau de transformação que o processo significava para o alargamento das práticas democráticas no Brasil, e concluíram que não deixava de ser uma grande iniciativa para a educação cidadã, mas que havia limitações procedimentais que necessitava de análises mais minuciosas, referente ao grau de controle destinado a população ser pequeno, quase irrelevante. O relatório de 1990 discute a necessidade de aprofundar tais análises para que não ocorra a “urbanização da pobreza”, como ocorre em muitos países, uma vez que os procedimentos não são modificados e as propostas de descentralização que incentivam políticas focalizadas como o OP de Porto Alegre se tornam insuficientes (RDH, 1990, p.188).

O que nos cabe discutir é a possibilidade da participação atingir amplamente os diversos setores da sociedade e balizar a tomada de decisões dos governantes, partindo dos atores sociais assegurados por processos legais de participação. Já é de preocupação do relatório de 1990 a crise que sofre os mecanismos formais da política, e há no relatório a necessidade de novos canais de participação que desconcentre poder e recursos. Uma análise de José Magalhães (2004), atribui a crise da democracia representativa inúmeras possibilidades, uma delas seria o modo de proceder dos Estados para concentrar poder nas mãos de uma minoria, manipulando a opinião pública e desconstruindo todos os meios de participação e atuação política de outros grupos que não desfrutam do poder político. Quanto a esse quadro estaríamos assumindo uma roupagem democrática a serviço de grandes oligarquias que se reproduzem ao longo da história, e a alternativa para combater essa situação seria sustentar e fortalecer a democracia participativa. Para tais desdobramentos há de se analisar as particularidades e os entraves dos Estados frente às transformações democráticas, o que nos permite aprofundar a discussão no caso brasileiro frente as propostas lançadas no relatório de 1990.

No caso do Brasil a defesa da democracia participativa ganha sustentação nas análises de inúmeros teóricos após a década de 80, mas algumas propostas ainda têm como cenário a tentativa de resgatar a credibilidade da democracia representativa. O Brasil é citado no relatório de 1990 como um país que

viu emergir uma democracia participativa que passa por propostas que se iniciam no âmbito local, e discutem a articulação dos municípios para abranger processos de participação popular, portanto, como pioneiros do processo de descentralização do poder. Entretanto, são estudos como o de Marcelo Miguelli (2005) entre outros, que ajudam a compreender a situação local. Segundo Corralo (2006), utilizando-se das mesmas premissas que os dois autores citados, mesmo as alternativas que se depositam sobre os municípios enfrentam dificuldades que necessitam de grandes esforços de todas as esferas da sociedade brasileira para realizar as transformações necessárias.

Para Magalhães (2004) caminhamos rumo a uma democracia dialógica, caso a democracia participativa avance conduzida pelos cidadãos engajados nos assuntos públicos e a democracia representativa volte a ter credibilidade. Mas, para tanto, afirma o autor, as barreiras gigantescas que se levantam contra as ações democratizantes devem ser diuturnamente combatidas. A democracia representativa tem sido descrita como insuficiente, necessária, porém limitada, por inúmeros autores, como também pelos relatórios da década de 90 e da primeira década do século XXI.

Como sugestão de práticas e procedimentos do RDH de 1990, é certo que os processos de participação aparentam responder melhor as tentativas realizadas no nível local (municípios, bairros, etc.), como assegura Dagnino (1994), desse modo, caberia compreender como o sistema político reage às pressões realizadas a favor da democracia participativa? Estaria o Estado preparado para tais pressões? Como já citado cabe lembrar a ideia de Sen (2006) para o fato de os Estados que não estiverem preparados para as transformações democráticas ir-se transformando concomitante as pressões populares, entretanto Santos (2003) questiona se: como as transformações não deixarão de representar intensa disputa política os processos de mudança não poderiam ser prejudicados? Uma vez que a sociedade não dispõe dos meios que o Estado dispõe para pressionar as transformações, tal situação conferiria a democracia participativa instabilidade e vulnerabilidade?

Para analisar as particularidades do caso brasileiro, frente às sugestões contidas no RDH de 1990, podemos recorrer à discussão feita por Santos

(2003). Para Santos o debate presente hoje na descentralização, bem como na necessidade de garantir a participação à maioria da população, como eixo da democracia advêm da necessidade de negar a concepção de democracia liberal que vigorou e carregou a bandeira do capitalismo (no tocante ao acúmulo e concentração de riqueza e poder), e apresentar agora processos que estariam invertidos na direção da desconcentração e da redistribuição.

A estabilidade da democracia liberal, como devemos lembrar, repousava em deter as investidas sociais e coletivas para assegurar que o regime democrático não fosse sobrecarregado por demandas sociais, e não infringisse a prioridade da acumulação com propostas de redistribuição. Tal processo justificou a teoria da “sobrecarga democrática” (Huntington – 1975) e buscou manter longe demandas sociais de grupos excluídos e afastar as tentativas de inclusão. O excesso de participação foi, mais uma vez, encarado como prejudicial, agora não mais no campo político da soberania popular que era vista como ligada aos regimes totalitários, mas no campo econômico que possivelmente prejudicaria a concentração de poder. Movimento contrário ao que vêm propor o relatório de 1990 com ênfase na participação como complemento do desenvolvimento humano, gerador das capacidades e oportunidades do indivíduo.

Por combaterem interesses e concepções hegemônicas, estes processos participativos são muitas vezes combatidos frontalmente ou descaracterizados por vias da cooptação ou da integração. Nisto residem a vulnerabilidade e a ambigüidade da participação. (SANTOS, 2003, p.60)

É mediante essa mentalidade político-econômica de controle e concentração de poder que se fragilizam as tentativas de institucionalização da participação política de diversos grupos sociais. Preocupação vigente no RDH de 1990, bem como no de 1993.

As questões que surgiram, segundo o RDH de 1993, para discutir a participação após as discussões levantadas pelos RDHs de 1990, 1991 e 1992, buscaram enfrentar propostas de meios alternativos de organização da sociedade e procuraram, acima de tudo, manter os cidadãos próximos dos processos políticos e interados dos mecanismos de participação. Entretanto, no RDH de 1993, a

cooptação da participação aparece como ameaça aos grupos menos representados, e a integração em instituições não preparadas é vista com empecilho para as transformações das relações de poder pela participação.

Assim, sem resolver os problemas da cooptação e integração as propostas da democracia participativa aparece não apenas como vulnerável, mas também como descaracterizada dos seus ideais. “Mesmo em situações nas quais existe o aumento da participação, esse aumento, para se tornar emancipatório, necessita se adequar à tentativa de recriação das formas do político” (SANTOS, 2003, p. 63).

Recriar formas do político busca tornar os procedimentos democráticos mais acessíveis a todos os níveis da população, e desenvolver pontos de encontro entre sociedade e Estado que não passe pela subordinação e integração dos grupos menos desfavorecidos. É na busca dessas características que não podemos negar as capacidades e potencialidades que a democracia participativa pode abranger, e a motivação, pela participação dos indivíduos nos assuntos coletivos e públicos.

Deve-se levar a cabo um desmantelamento radical das barreiras existentes ao comércio e uma grande reforma das instituições internacionais, incluindo as Nações Unidas e as instituições de Bretton Woods, com objetivo de estabelecer uma nova visão da cooperação mundial para o século XXI<sup>21</sup> (RDH, 1993, p.13).

A participação é o eixo central do Relatório de 1993, porém, na sua introdução está posto que a participação só pode ser alcançada em índices significativos caso seja seguido duas condições, a) os países em desenvolvimento comecem a intervir massivamente na sua própria população, capacitando os indivíduos e possibilitando o desenvolvimento de suas habilidades, e b) que se desmonte radicalmente as barreiras institucionais, locais, nacionais e internacionais (RDH, 1993).

---

21 Que se llevara a cabo un desmantelamiento radical de las barreras existentes al comercio y una gran reforma de las instituciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, con objeto de establecer una nueva visión de la cooperación mundial para e siglo XXI (RDH, 1993, p.13).

### 3.3 RDH 1993, A DESCENTRALIZAÇÃO COMO PROPOSTA PARA AUXILIAR NOS PROCESSOS DE DEMOCRATIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano de 1993 a participação é um fator condicionante para a democracia, considerando que ela deve capacitar os indivíduos para intervir nos processos econômicos, sociais, culturais e políticos, uma vez que tais processos afetam diretamente suas vidas. Concomitante com os avanços no desenvolvimento humano, a participação, de acordo com o relatório citado, pode fazer com que o indivíduo interaja diretamente, exercendo o controle sobre os processos sociais, como também pode fazer com que o indivíduo detenha o controle parcial da situação em curso. O importante é que o acesso ao poder e a tomada de decisões não se dê em uma esfera distante do controle e do alcance das partes interessadas nos processos de mudança social.

O importante é criar espaços de participação e canais que facilitem a interação entre os indivíduos e as questões públicas. Segundo o RDH 1993, de acordo com a questão posta no capítulo II desse trabalho, o conceito de participação não é de modo algum algo novo nas discussões, tanto no que tange aos debates teóricos acadêmicos, quando aos debates de lideranças políticas.

Pensar as dificuldades e os avanços da participação popular nas questões sociopolíticas é entrar em contato com uma vasta discussão presente desde 1960, quando, segundo o relatório, passa a ser pensado a participação como uma estratégia global para o desenvolvimento. Antes de 1960, o relatório considera que a participação ficava circunscrita a projetos e programas direcionados. A mudança de perspectiva, das políticas focalizadas para as estratégias globais de participação, coloca o indivíduo no centro do debate como uma tentativa, segundo o relatório, de restabelecer os valores democráticos que sofreram descrédito com os abusos da representação políticas.

A participação pode ocorrer individual ou em grupos de interesses semelhantes, como relata o relatório de 1993, desde que as questões não se prendam a interesses privados em detrimento de interesses coletivos. Para tanto ressalva o documento, a participação individual é aquela que se dá mediante o voto ou uma militância política, como ativistas e defensores de inúmeras causas. Mas é a



participação coletiva que está em debate para atingir mudanças significativas rumo ao desenvolvimento humano e a democracia mais inclusiva, como exemplo: as organizações de bairro, os partidos políticos, as comunidades de base, entre outros grupos que, uma vez fundamentados, atingem e utilizam do poder para melhor atender suas necessidades.

“A participação é um processo” que demanda influência e controle não apenas dos grupos que detêm, de tempos em tempos, a política. Mas o seu contrário. A participação cobra a descentralização do poder para melhor divisão dos recursos existentes (RDH, 1993, p.25). Segundo Avritzer (1996) o Brasil avançou criando, em casos específicos como o de Porto Alegre, espaços reais de participação, com a ajuda de alguns partidos políticos. Tal exemplo articula formas da democracia participativa com a democracia representativa e faz com que a participação seja ouvida nos canais legítimos do cenário político, juntamente com a interferência administrativa dos partidos políticos.

Essas são para Avritzer (1996) formas efetivas de deliberação que pode ser vista no âmbito local, e, mediante esse processo, as políticas voltadas para o orçamento participativo ganham destaque em diversos Relatórios do Desenvolvimento Humano. As três regras gerais dos orçamentos participativos para Santos (2003) devem ser analisadas para captar a essência comprometida do programa, mesmo que sobre ele recaia críticas referente aos procedimentos e aplicações. As três características principais do orçamento participativo são:

- (1) a participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias;
- (2) a combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e
- (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros (SANTOS, 2003, p.66).

Para que essas características sejam atendidas novos canais institucionais devem ser criados, como as assembleias abertas a todos os membros da comunidade que sirva de palco para as deliberações. Para tanto, e no

desenvolver dessas ações, a integração entre democracia participativa com democracia representativa aparece como frutífera e viável. E, no tocante a educação para a cidadania, fazer parte de um processo que delibera as prioridades dos bens públicos significa avançar rumo a uma democracia inclusiva, e capaz de garantir e assegurar os direitos de cada indivíduo em sociedade.

O acesso às assembleias, aos conselhos deliberativos e ao orçamento do município, desenvolve certo procedimentalismo genuíno da democracia participativa, e emerge como cenário perfeito para ampliar o debate público e cobrar políticas de distribuição orçamentárias. Seria promissor que práticas como essas fossem ampliadas sem contar com o auxílio direto de partidos políticos, pois, como aponta Santos (2003) esse processo pode afastar das assembleias e conselhos pessoas que participariam em potencial, mas que não o fazem por discordar de um partido, ou de outro, que esteja na acessória direta do orçamento participativo.

No que se refere ao caso dos orçamentos participativos e o debate sobre a democracia participativa, Santos conclui que: “na prática democrática contemporânea é inconclusivo o debate entre representação e participação, mas a necessidade está em uma nova formulação e combinação entre essas diferentes formas de democracia” (SANTOS, 2003, p.71). Para o relatório de 1993, a questão colocada entre a representação e a participação se intensificou após a necessidade de destacar o papel dos indivíduos atuantes na vida social e política, que possui três fins claros: a) auxiliar e elevar o aproveitamento das capacidades humanas, b) utilizar as capacidades como meio de desencadear os processos de desenvolvimento humano e c) aprimorar a participação ativa capaz de melhorar e re-significar a vida do indivíduo em sociedade (RDH, 2003, p.26).

A democracia não é algo que se pode atingir de um dia para outro. Da mesma maneira que o crescimento econômico significa pouco, frente ao que se reflete em uma melhora nas vidas humanas, também a democracia pode constituir um ritual vazio de eleições periódicas, caso o povo não participe, plena e com entusiasmo, em todas as instituições da sociedade civil. As eleições constituem uma condição necessária, mas desde sempre não suficiente, para a democracia. A participação política não consiste apenas em voto. É uma forma de vida<sup>22</sup> (RDH, 2003, p. 28).

---

22 La democracia no es algo que se pueda lograr de un día para el otro. Igual que el crecimiento económico significa poco salvo que se refleje en una mejora de las vidas humanas, también la

O trabalho para conceituar e clarear os limites e os efeitos positivos da participação ganha prevalência no relatório 1993 e mostra ser a base da construção teórica para se discutir governança. Sem participação efetiva, e novos agentes interagindo com os assuntos públicos e políticos, não há de se ter a governança possível, proposta pela segunda década dos relatórios do desenvolvimento humano, capaz de contribuir nos processos de democratização.

No decorrer do relatório de 1990 está apresentado a necessidade de novos caminhos e novas aberturas políticas para a população, demanda que surge nos enfretamentos constantes dos grupos de indivíduos descontentes com determinada situação ou acordo político que os atingem, tal como serviços públicos ofertados de má qualidade: saúde, educação, transporte, segurança, etc. O Brasil recentemente assistiu, e ainda assiste, grupos de resistências que cobram das autoridades responsáveis melhor qualidade nos serviços prestados a população.

Para o relatório citado acima devemos considerar que a onda de participação a) vem acompanhada dos processos de democratização por toda parte do mundo, b) as economias de mercado estão em transição global e que “os governos desarticulem os controles estatais e abram novos locais de participação”, c) a privatização como meio de aproximar as economias para cooperação “desde 1980 têm privatizado aproximadamente 7.000 empresas estatais, das quais aproximadamente 1.400 correspondem a países em desenvolvimento”, d) a revolução da informação que ganha destaque no relatório ainda não visualiza em 1993 o advento da internet como canal de participação, mas sinaliza a viabilidade da troca de informações e a tomada de consciência por parte dos indivíduos (RDH, 1993, p.28).

---

democracia puede constituir um ritual vacuo de elecciones periódicas, salvo que el pueblo participe, plena y entusiásticamente, en todas las instituciones de una sociedad civil. Las elecciones constituyen una condición necesaria, pero desde luego no suficiente, para la democracia. La participación política no consiste solo en emitir votos. Es una forma de vida (RDH, 2003, p.28).

Na atualidade, graças ao rádio e a televisão, as pessoas têm a sensação muito maior de participação nos acontecimentos internacionais a medida que esses ocorrem. E depois possuem muitas formas diferentes de comunicação dentro de seus próprios países, não apenas mediante o rádio ou a televisão, mas também, por contato de meios mais recentes, menos vulneráveis a censura, com o qual os governos enfrentam dificuldades de monopolizar a corrente de informações<sup>23</sup> (RDH, 1993, p.28).

Por fim, a onda de participação tem levado ao aumento das organizações não governamentais, que para o relatório trabalham em campos diversos e aproximam os indivíduos dos problemas reais do seu tempo. Para os países em desenvolvimento, escreve os formuladores do relatório, as ONGs são fontes viáveis de estímulo a participação capaz de reivindicar demandas nas agendas públicas. Outra preocupação é como construir a participação dos grupos tidos como “excluídos” para o relatório de 1993, como os pobres e miseráveis, as mulheres, os negros, os indígenas, os moradores de zonas rurais ou periféricas etc.

---

23 En la actualidad, gracias a la radio y la televisión, la gente tiene una sensación mucho mayor de participar en los acontecimientos internacionales a medida que éstos ocurren. Y además tiene muchas formas diferentes de comunicación dentro de sus propios países, no sólo mediante la radio y la televisión, sino también por conducto de medios más recientes, menos vulnerables a la censura, con lo cual a los gobiernos les resulta mucho más difícil monopolizar la corriente de la información (RDH, 1993, p.28).

## **CAPÍTULO IV – OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO E AS QUESTÕES POSTAS A PARTIR DO SÉCULO XXI PARA DISCUTIR AS PROPOSTAS LEVANTADAS RUMO AOS AVAÇOS DEMOCRÁTICAS**

Como vimos no capítulo anterior os Relatórios do Desenvolvimento Humano, desde a década de 1990, buscou problematizar uma série de questões que perpassam a discussão sobre como avançar rumo às práticas mais democráticas e na direção das melhores condições para propiciar o desenvolvimento humano nas duas esferas trabalhadas por Sen (2010), tanto no desenvolvimento das capacidades, quanto das habilidades dos indivíduos. O início do século XXI marca nas Organizações das Nações Unidas, no que tange à produção dos RDHs, uma transformação no que se refere às propostas e as metas discutidas e enumeradas nos ODMs.

Se as questões discutidas na década de 1990 marcavam, entre outros debates, a necessidade de apresentar um novo modo de calcular o índice do desenvolvimento humano, pautado em uma análise que contemplava outros condicionantes que transpassavam o debate referente à renda; a emergência de novos agentes na agenda política e social de diversos países; a proposta entorno da descentralização do poder do Estado para os municípios e o aumento da participação dos processos democráticos. Os Relatórios que seguem tais discussões buscam acompanhar o debate, ora divergindo, ora acrescentando pontos às discussões anteriores, com ênfase ao caráter propositiva adotado, após a reunião de 2000, denominada Cúpula do Milênio<sup>24</sup>.

O primeiro relatório do século XXI, *Direitos Humanos e Desenvolvimento Humano*, busca enfatizar a necessidade de garantir a liberdade e a dignidade do indivíduo como condição fundamental para o desenvolvimento humano. Desse modo, os técnicos do referido relatório defende que para que tais condições se tornem possíveis diversas medidas e compromissos devem ser firmados entre líderes de Estado e de Governo, a fim de avançar rumo ao desenvolvimento das capacidades dos indivíduos. Para tanto diversos atores são

---

<sup>24</sup> Reunião denominada *Cúpula do Milênio*, que reuniu 147 líderes de Estado e de Governo de 191 países, dando origem à *Declaração do Milênio*, documento que sistematizou medidas combativas que deveriam ser perseguidas a partir de então.

chamados a participar das ações e compromissos referentes à luta pelos direitos humanos, na busca de enfrentar interesses políticos e econômicos que desprivilegiam tais medidas.

Segundo o RDH de 2000, em *Quando as eleições não bastam*, é necessário pensar a democracia como um novo modelo, algo que vá além dos processos eleitorais. Pois, de acordo com o documento, o caráter conservador adotado pelos dirigentes políticos de diversos países limita políticas que defendam direitos humanos e propostas que fortaleçam o desenvolvimento humano. As conseqüências desse processo, segundo o documento, seriam que mediante a dificuldade da população, sem condições de participarem como atuantes das ações políticas, se distanciam dos assuntos públicos e assistem ao jogo do poder travado por grupos que dominam o cenário político a décadas.

Para os técnicos do relatório:

O uso arbitrário do poder desfigura muitas novas democracias. A política é freqüentemente feita atrás de portas fechadas, seja ela sobre a remoção de favelas, que priva as pessoas de moradia; sobre barragens, que inundam casas e fazendas; sobre decisões orçamentárias, que favorecem o fornecimento de água aos bairros de classe média, em detrimento daqueles mais carentes; sobre o desmatamento para a exploração predatória de madeira, que destrói o meio ambiente; ou sobre negociações secretas com agências internacionais (RDH, 2000, p.3).

Inúmeras questões compõem as arbitrariedades enumeradas pelo relatório quando não se tem o controle efetivo da população nas questões políticas. A solução apontada brevemente no documento é o controle coordenado e auxiliado por novos agentes sociais e políticos, bem como a participação desses mesmos agentes na busca de melhorias nas políticas públicas. Mas é no relatório de 2002 que a proposta em torno dos novos agentes aparece com mais clareza.

Antes de iniciarmos a discussão do relatório de 2002, é necessário destacar que o RDH de 2001 aborda as temáticas referentes às inovações tecnológicas como instrumento necessário e inevitável para as novas democracias. Segundo os formuladores do documento, processos democráticos poderiam ser agilizados, bem como disseminados, com maior freqüência com o uso adequado das

ferramentas tecnológicas. Está presente no RDH 2001 que a sociedade como um todo e os novos agentes sociais deveriam aprender trabalhar em rede, conectados entre si e conectados com os avanços tecnológicos (RDH, 2001, p. 28).

Algumas pessoas argumentam que a tecnologia é uma recompensa do desenvolvimento, sendo inevitável que a desigualdade digital segue a desigualdade de rendimentos. É verdade que, à medida que os rendimentos aumentam, as pessoas ganham acesso aos benefícios dos avanços tecnológicos. Mas, muitas tecnologias são instrumentos do desenvolvimento humano, que permitem às pessoas aumentarem o seu rendimento, viverem mais tempo, serem mais saudáveis, gozar um melhor nível de vida, participarem mais nas suas comunidades e terem vidas mais criativas (RDH, 2001, p. 27).

O RDH de 2002 ampliará o debate da necessidade da tecnologia nos processos democráticos atuais apontando que ao aprofundar as práticas e políticas democráticas no âmbito local, tais procedimentos deveriam ser rapidamente repassados para auxiliar os processos no âmbito nacional e mundial, contando com o apoio das agências e organismos internacionais tal como a ONU. Juntamente com essa ferramenta tecnológica o RDH de 2002 apresenta a governança como proposta para tornar as ações políticas mais democráticas.

#### 4.1 DEMOCRACIA, NOVOS AGENTES SOCIAIS E POLÍTICOS E GOVERNANÇA NOS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Como discutimos no capítulo I e II desse trabalho, e de acordo com Diniz (1995), governança advém do termo “governance” e surgiu a partir de reuniões e discussões levantadas pelo Banco Mundial, na tentativa de descrever condições e práticas que auxiliassem na eficiência do Estado. A preocupação, com o novo termo, era deslocar o foco das questões econômicas que limitavam a ação do Estado e garantir uma visão mais abrangente que desse conta das dimensões sociais, políticas, culturais e de gestão pública.

No documento *Governance and Development*, produzido pelo Banco Mundial em (1992) a definição exata de governança é: o exercício da autoridade, controle, administração, e poder de governo, ou seja, é a maneira pela qual o poder é exercido na administração de recursos visando o desenvolvimento. A governança

aparece em diversas análises, tanto a do Banco Mundial, quanto a de outros teóricos que discutimos, como definidora de “práticas e procedimentos de governo atrelados a realização de metas, revendo a formação institucional dos meios de participação e formulando políticas destinadas a setores da sociedade” (DINIZ, 1995, p.400).

Para não tornamos o termo governança impreciso e como está na pauta do dia com inúmeras análises, buscaremos esclarecer as características que de fato competem a governança, a primeira distinção é não confundir o termo com governabilidade. Para Maria Helena Santos (1997) por governabilidade devemos compreender as questões sistêmicas que envolvem o poder estatal, (como ex: as características do sistema político, a forma de governo, etc.), ou seja, refere-se a “arquitetura institucional”. A governança, por sua vez, possui caráter mais amplo, pode englobar dimensões da governabilidade, mas também abrange outras esferas (SANTOS, 1997, p. 341).

O conceito de governança não restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tão pouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado. Governança refere-se a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico, incluindo não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão (SANTOS, 1997, p. 342).

De acordo com Kofi Annan (2002), no segundo capítulo do relatório de 2002: *Governança democrática para o desenvolvimento humano*, um projeto de governança bem aplicado traria resultados significativos, começando por (re)estabelecer o valor das instituições políticas e garantir confiabilidade nos processos políticos. Para o autor, conseguir afirmar a necessidade da política por essas vias desempenharia “um papel relevante, influenciando, por exemplo, o crescimento da economia, a frequência escolar, e os progressos do desenvolvimento humano” (RDH, 2002, p.51).

Para Sen (2011), a abordagem do desenvolvimento humano ADH preocupa-se em assegurar que a governança se relacione com a capacidade do governo de aumentar a participação dos indivíduos nos assuntos públicos e os



encaminhe para lutas a favor da redistribuição de poder. De acordo com Sen, citado por Fukuda-Parr, existem muitas análises que dominam o debate sobre governança, “como as de enfoque neoliberal, que tendem a enfatizar a eficiência das instituições – seja no mercado ou na oferta de serviços públicos” – e desconsideram o âmbito da participação e da distribuição de poder (FUKUDA-PARR, 2002, p.6).

A governança, diretamente relacionada com o auxílio no desenvolvimento humano e no processo de desenvolvimento de práticas mais democráticas, coloca o enfoque “no investimento na educação e na saúde como instrumento poderoso de progresso econômico e social e preocupa-se com o papel da ação dos indivíduos na mudança política”, no compromisso que esses indivíduos assumem com a sociedade, nas ações coletivas e na luta pelos direitos humanos (FUKUDA-PARR, 2002, p.7).

Estratégias para o desenvolvimento humano inicialmente enfatizavam o investimento na educação e na saúde, e a promoção do crescimento eqüitativo, as três dimensões do IDH. Estes mobilizam a agência particular dos indivíduos, fortalecendo sua capacidade produtiva. Mas um terceiro pilar precisa ser acrescentado a esses dois: participação em expansão, através das instituições democráticas, dentro de governanças democráticas mais fortes. A ação coletiva - movimentos sociais - têm sido o principal motor atrás do progresso, na medida em que obtém sucesso em promover maiores mudanças políticas, necessárias para o desenvolvimento humano, como, por exemplo, o reconhecimento da igualdade de gênero, a necessidade de proteger o ambiente, ou realmente, o reconhecimento para promover e proteger o amplo conjunto de direitos humanos (FUKUDA-PARR, 2002, p.7).

Annan (2002) ressalta que, para atingir avanços significativos nos quadros democráticos e acompanhar, com essas melhorias, um avanço para o desenvolvimento humano, não poderíamos lidar com esses dois processos separadamente, tampouco isolá-los como apenas um desafio social, pois esse desafio seria de âmbito institucional e político. Segundo o autor, o maior índice de descrédito na política, e nas instituições que o envolvem, assenta-se na falta de oportunidade da maioria dos indivíduos em participarem ativamente da vida pública. “Muitos dos problemas refletem fracassos de governança, responsável pela pobreza persistente, pela corrupção generalizada, serviços públicos ineficientes e todo um lote de outros motivos” (RDH, 2002, p.51).

Estudos revelam o que uma má governança representa para os cidadãos comuns: escolas sem professores, tribunais sem justiça, funcionários locais que se deixam subornar em qualquer ocasião. Portanto, que significa promover a boa governança? Não há uma resposta única. Mas, uma grande parte do debate recente tem sido focalizada naquilo que torna as instituições e as normas mais eficazes, incluindo a transparência, participação, capacidade de resposta, responsabilidade e força da lei (RDH, 2002, p.51).

Para Annan (2002), governar democraticamente e promover o desenvolvimento humano dependem de condições que vão além de normas eficazes e instituições transparentes, dependem dessas normas serem justas e dos indivíduos terem acesso ao debate político. Desse modo, para Annan, existem três razões para buscar a democracia: a) a participação política dos indivíduos constitui um direito humano; b) para a eficiência, em busca do desenvolvimento humano, é necessária uma governança mais inclusiva; c) a governança mais participativa também pode ser mais equitativa (RDH, 2002, p.51). Na busca da equidade, para Sen (2011) a governança democrática, juntamente com as instituições políticas, deve expandir e dar voz ao poder que emerge da sociedade, deve permitir que os segmentos sociais participem e façam valer suas decisões, assim caminharíamos rumo a uma sociedade mais igualitária e com suas capacidades desenvolvidas.

A governança parece defender os processos justos e a capacidade da população em acompanhá-los, sugerir propostas e reivindicar melhorias; seria uma solução para diminuir o distanciamento entre a sociedade e o Estado, uma vez que, inserindo a população na vida política, os canais de participação poderiam começar a funcionar, impulsionando e munindo a população das condições necessárias para a participação eficiente. “A governança para o desenvolvimento humano tem de ser democrática na substância e na forma – pelo povo e a favor do povo” (RDH, 2002, p.52).

“A liberdade política habilita as pessoas a reivindicarem os seus direitos econômicos e sociais, ao passo que a educação faz aumentar a sua capacidade para reivindicar políticas econômicas e sociais” (RDH, 2002, p.53). Mediante esse debate, o segundo capítulo, *Governança democrática para o desenvolvimento humano*, fecha com a ideia da necessidade de enfrentar duas esferas: uma primeira esfera, que garanta a plena liberdade individual e a

capacidade dos indivíduos em acompanhar e conduzir assuntos políticos, e que poderia ser auxiliada com melhorias e investimentos no ensino público, entre outras condicionantes; uma segunda esfera deve permitir que este indivíduo consiga participar e construir suas reivindicações em um âmbito coletivo, participando de discussões comunitárias voltadas a assuntos comuns.

Portanto, a plena liberdade e capacitação não estariam contribuindo positivamente para avanços democráticos e avanços no desenvolvimento humano, caso as reivindicações ficassem na esfera individual. Desse modo, a participação política é o centro das estratégias para atingir o desenvolvimento humano, e, por conseguinte, avanços no âmbito democrático. As ações individuais, transformadas em ações coletivas, reforçam a luta pela desconcentração do poder e maiores condições de equidade. É importante notar que essas ideias, pautadas em ações coletivas, distancia a democracia de uma perspectiva liberal, como define Bobbio (2000), pois, uma democracia voltada para desenvolver capacidades e contribuir melhorias no âmbito coletivo está na contramão da democracia liberal.

Segundo os técnicos, que produziram o relatório de 2002, é necessário apontar as prioridades, para que as políticas públicas se organizem no cumprimento delas, como prioridade. Portanto, apresenta-se a capacitação para a participação. E o que caracterizaria uma capacidade como importante? De acordo com o RDH de 2002, caracteriza-se como prioridade: “toda proposta valorizada universalmente pelas pessoas em todo o mundo e, em segundo lugar, ela tem de ser fundamental, no sentido em que a sua falta elimina muitas opções na vida” (RDH, 2002, p.54). E diversas outras capacidades podem ser consideradas e tidas como prioridade de acordo com o processo social e as dinâmicas dos diferentes países do mundo.

Na década posterior ao primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano, a liberdade política e a participação tornaram-se muito mais proeminentes nos debates sobre políticas públicas. As mudanças políticas operadas nos anos 1990 construíram um maior consenso quanto ao valor da liberdade política e dos direitos humanos – consenso que está refletido em decisões intergovernamentais recentes como a Declaração do Milênio e o documento consensual da Conferência das Nações Unidas (RDH, 2002, p.54).

Está presente no relatório uma questão cara à democracia e de preocupação principal desse trabalho, a de que vivemos em uma era de globalização que dispõe de mercados flexíveis e liberalização econômica, uma era antecedida pela Guerra Fria a qual colocava em dúvida a importância da liberdade política e da participação, vista a suposta situação de ameaça que novos grupos organizados poderiam gerar. De acordo com esses dados, “1990 foi a ponta final da era de planejamento do desenvolvimento, com o Estado como ator principal” (RDH, 2002, p.54).

Em resultado disso, as estratégias de desenvolvimento humano sublinhavam a necessidade de redistribuir os investimentos públicos em favor das prioridades do desenvolvimento humano, em especial os dois pilares da expansão e da promoção do crescimento favorável aos pobres. As mudanças no mundo alteraram as prioridades e tornaram a liberdade política, a participação e a ação coletiva muito mais importantes como temas de política pública. A par com o espírito de empreendimento econômico, que conduz os mercados, o espírito de empreendimento social conduz, agora, os debates de política sobre temas que interessam às pessoas. Está a formar-se um consenso quanto à importância da ação coletiva de pessoas e grupos da sociedade civil (RDH, 2002, p.54).

A questão do deslocamento do poder do Estado parece ter exigido uma gama de estratégias para que políticas atendessem todas as camadas da população, pois, como atenta o relatório, as mudanças constantes nos Estados fizeram com que outras questões emergissem como prioridades. Um fato sugerido para análise, que acompanha os efeitos dessa (des)centralidade política, são os sistemas de eleições, no regime democrático, que teriam passado de “paradigma da responsabilidade imposta” para a responsabilidade direta. Nessas transformações, os indivíduos, ou grupos políticos, passam a ter mais responsabilidade no quadro político em que estão inseridos. Desse modo, “quando um governo não é capaz de corresponder às necessidades e aos desejos do povo, o povo pode afastá-lo do poder” (RDH, 2002, p.54).

Para Carlos Milani (2002) devemos desenvolver uma reflexão crítica sobre as possibilidades, avanços e barreiras para a construção de uma governança democrática, pois, “os processos democráticos e participativos, articulando organizações estatais, não governamentais e internacionais” são extremamente

complexos (MILANI, 2002, p.11). Para Milani a governança democrática implica uma nova agenda propositiva, discutida hoje para diminuir as desigualdades existentes e que, como toda proposta, busca transformar e sugerir o modo de proceder da política atual. De acordo com o autor, o fim da Guerra Fria implicou “questionamentos sobre a qualidade da democracia no mundo ocidental e sobre a necessidade de um espaço público democrático” (MILANI, 2002, p.13).

No caso do Brasil, analisa Milani (2002) que,

“embora o novo regime democrático, resultado da transição conservadora, também não tenha sido capaz de construir políticas que incluíssem a maioria dos brasileiros nos benefícios de uma das dez maiores economias do mundo, há mais de uma década assiste-se ao florescimento de associações e organizações da sociedade civil de todo tipo, o que tornam este período o mais livre e democrático da história do país” (MILANI, 2002, p.16).

Com esse terreno problemático para se consolidar a democracia, poder-se-ia abrir caminho para a governança? No caso do Brasil o caminho foi aberto com discussões entorno do programa de “orçamento participativo”, implantado em Porto Alegre. Esse programa foi divulgado e obteve grande repercussão junto ao PNUD por permitir que, por meio de grupos comunitários e assembleias, os cidadãos pudessem influenciar e orientar os gastos públicos, desfrutando de meios legítimos e garantindo a participação direta.

Nos seus primeiros sete anos, o processo resultou em notáveis ganhos de desenvolvimento humano para os pobres: a percentagem de famílias com acesso a serviços de água subiu de 80% para 98%, a parte das pessoas com acesso a instalações de esgotos saltou de 46% para 85% e o número de crianças matriculadas na escola pública duplicou. Esta abordagem foi retomada em cerca de 100 outras municipalidades do Brasil. Além disso, mais de 40 países usaram a programação orçamental participada para promover despesa pública sensível ao gênero (RDH, 2002, p.81).

Tal situação relatada pelo RDH/2002 demonstra um avanço significativo em busca de canais onde se possa fazer ouvir as demandas da sociedade civil. As propostas políticas contidas no programa de orçamento participativo, se seguidas corretamente poderiam apresentar, a longo prazo, um caminho aberto para a participação popular. Entretanto, alguns pensadores que

foram levados a analisar os desdobramentos das reuniões que discutiam os orçamentos participativos propõem determinadas reflexões que, para eles, deveriam levar a um maior entendimento da real situação que enfrenta o programa.

Para Santos (2002a), em *Democratizar a Democracia*, o autor escreve: “o mais significativo dessas experiências é a tentativa de levar a cabo uma reforma democrática radical do Estado”. Segundo o autor, medidas como o “orçamento participativo” não poderiam ser consideradas como uma legítima expressão do desenvolvimento humano e da democracia, e, sim, deveriam ser pensadas “não apenas como um elemento de maior transparência governamental, mas como uma alavanca para a construção de um tipo diferente de Estado, que suponha outra forma de relação entre governantes e governados e, portanto, de cidadania e de democracia” (SANTOS, 2002a: p.668-669).

Desse modo, em (2000a), para Santos, é nítido o ofuscamento do Estado e a dificuldade desse em criar espaços de participação popular. Outro problema seria a capacidade de dar lugar às iniciativas que promovam as empresas e o voluntariado como precursores do desenvolvimento, ainda mais no caso do Brasil, onde coexiste a pior distribuição de renda do mundo, acabam desviando o foco e se perdem na amplitude dos problemas sociais. “A quantidade de miséria acumulada não se resolve com soluções parciais e assistência privada. Tem que mudar o paradigma da reprodução social, começando pelos padrões de acumulação de capital”, ou seja, para o autor, sem desconcentrar renda, o desenvolvimento político e social se torna improvável, mesmo contando com a governança (SANTOS, 2002a, p.674).

E o que compreenderia a ideia de governança citada por Santos?

Para esta ação [mudar os padrões de acumulação de capital] as entidades empresariais são especialmente insensíveis, dado que são justamente as beneficiárias desses modelos de acumulação. Boa parte das iniciativas das entidades empresariais revela-se, assim, mais como formas de legitimação e de marketing – um representante de uma delas confessa que é gasto mais dinheiro na publicidade das ações do que nas próprias ações – do que como referencia para novas modalidades de políticas sociais por parte da “sociedade civil” (SANTOS, 2002: p.674-675).

A leitura feita nesse trabalho é que parece estar presente nos relatórios, especificamente no de 2002, a ideia de que só a governança servida e auxiliada pela sociedade civil, as empresas, as ONGs (Organizações não governamentais), o voluntariado, entre outros, são capazes de dar conta das propostas sugeridas pelos RDHs, bem como promoverem e darem voz aos outros agentes do sistema global<sup>25</sup> no qual estamos inseridos. Sem a governança e a participação, o resultado seria o aparecimento de uma população cada vez mais alienada e cheia de raiva, especialmente constituída por jovens, que gera, segundo o RDH, ou hostilidade, ou ações radicais promovidas pelos indivíduos que se compreendem sem meios legítimos de representação (RDH, 2002).

Essa leitura nos dá bases para discutir a noção de democracia com a qual os Relatórios do Desenvolvimento Humano – PNUD trabalham, demonstrando as principais questões postas à democracia, desde que ela se constituiu como a principal forma de governo. O processo democrático, para o RDH de 2002, demonstra as conquistas que já foram atingidas pela democracia e as que ainda estão por realizar: como ampliar a luta pelos direitos sociais e políticos, permitir acesso aos canais de participação política para todos os setores da sociedade, capacitar os indivíduos para a cidadania ativa, atingir melhores índices de desenvolvimento humano e lutar pela igualdade de oportunidades.

A análise do RDH de 2002 serve para contribuir com a discussão referente aos processos de participação que exigem determinadas mudanças nos procedimentos adotados pelo Estado e pela sociedade, nos levando a questionar até que ponto são válidas tais mudanças? Problematizar qual participação e quais atores sociais emergem como transformadores da realidade política e social, e qual a viabilidade desses atores para os processos de democratização. Tal discussão se faz necessário frente as incertezas de que tais processos de governança possam se configurar como avanços.

---

25 Segundo análise de Goran Therborn sobre o sistema global: “As populações, culturas e vínculos de todos os Estados-nação e economias e sociedades nacionais atuais foram definidos por forças e processos extra-nacionais. A história global tem uma importância muito grande sobre todos eles, e é aqui que entra a análise de sistemas mundiais e dos diferentes caminhos até a modernidade. Entretanto, em um caminho ou outro, e de uma forma ou outra, esta história global levou a sistemas sociais baseados no Estado, com propriedades e dinâmicas políticas, econômicas, sociais e culturais próprias, incluindo capacidades específicas para fazer uso de sua localização no mundo” (THERBORN, 2001, p.138).

#### 4.2 A GOVERNANÇA COMO PROPOSTA, UM CONTRAPONTO

Para Germán Solinís e Carlos Milani (2002), as propostas sobre governança e a emergência de novos atores sociais acompanham as mudanças no processo de democratização dos espaços políticos e sociais. Segundo os autores, o debate sobre democracia participativa e a necessidade de campos políticos mais inclusivos permitiram que propostas como as de governança emergissem. Portanto, para esses atores, a governança não é como defende Kanzancigil, capítulo II, uma estratégia dos blocos dominantes e de grupos beneficiados do processo econômico que visam descentralizar o poder do Estado e reduzir a política social à política econômica de mercado. Para eles, a governança deve ser pensada em um contexto crítico, e analisada, tendo em vista as particularidades locais.

Para Solinís (2002), com uma visão muito próxima aos técnicos do RDH de 2002, pensar a governança é repensar novas estratégias de participação, pensar as relações de poder que reconhece e inclui os novos atores não-estatais sem desconsiderar a atuação do Estado, pois não podemos desconsiderar o processo de transformação e diversificação que as grandes cidades, Estados e países têm sofrido.

A vontade política e as boas ideias políticas que sublinham qualquer tentativa de atingir os Objetivos só podem funcionar se forem transformadas em estratégias de desenvolvimento controladas e conduzidas a nível nacional, orientadas por uma ciência sã, boa economia e governação transparente e responsável (RDH, 2003, p. v).

“Dados empíricos demonstram que as sociedades contemporâneas são mais complexas do que antes, compostas de subsistemas muito mais autônomos no seio dos quais a trama dos atores se diversifica” (SOLINÍS, 2002, p.267). Solinís chama atenção para um fato, além da complexidade das sociedades atuais, existem problemas referentes à crise da representatividade, da participação e da legitimidade dos atores políticos nos modelos democráticos. E questiona se a governança aparece como alternativa viável para responder aos déficits de participação.



O debate sobre governança, apesar do contexto ideológico da mundialização econômica total e da dificuldade engendrada pela origem do termo, tem o mérito de reabrir as discussões sobre o espaço público (do nível local ao mundial), no seio do qual a racionalidade dos procedimentos é tão importante quanto à do conteúdo (Solinís, 2002, p.267).

Para os Solinís e Milani (2002) muito das análises do que se tem hoje sobre governança está direcionada ao debate que acompanha a utilização científica do termo, a busca pelo levantamento histórico e terminológico. Entretanto, cabe não desconsiderar essas análises, mas aprofundar a discussão da governança sobre o aspecto do conteúdo sócio-histórico e sociopolítico, o que interessa diretamente a esse trabalho. Discutir governança em um contexto sócio-histórico e sociopolítico é buscar os desdobramentos possíveis dessa nova maneira de pensar a participação e os procedimentos políticos hoje. Para os autores, discutir governança é discutir alternativas para o desenvolvimento da democracia no âmbito participativo, e não somente legitimar a supremacia dos poderes globais.

Está claro nos RDHs de 2002 e 2003, que para alcançar os ODMs e avançar rumo a uma democracia mais participativa é necessário acentuar as políticas que favoreçam os processos de governança democrática e a emergência de novos agentes políticos. “Uma conclusão fundamental do relatório é de que a mobilização de mais recursos, reforçando a governança, e as instituições, são essenciais para cumprir os Objetivos do Milênio (RDH, 2003, p.vi).

Charles Tilly (2010) acrescenta uma crítica importante a essa visão, segundo o autor, a emergência desenfreada de diversos agentes no processo político vem enfraquecer não só o Estado, como também os meios legítimos de participação como os movimentos sociais e os partidos políticos. Com suas análises concentradas nos movimentos sociais e na participação, Tilly destaca que algumas políticas funcionam como verdadeiras contenções estabelecidas entre Estado e sociedade, na medida em que reforçam atores não preocupados com as transformações e melhorias coletivas da população, e enfraquecem atores que historicamente, provaram combater os abusos e as arbitrariedade do poder político e econômico.

Se os movimentos sociais começarem a desaparecer, seu desaparecimento será um indicativo de estar chegando ao fim um importante veículo de participação das pessoas na política. A ascensão e a queda dos movimentos sociais marcam a expansão e a contração das oportunidades democráticas (TILLY, 2010, p. 136).

Para Tilly (2010), a contração sofrida pelas democracias, caso não se realize um estudo histórico-social sobre os verdadeiros desdobramentos das propostas entorno da nova regulamentação social, pode, ao invés de auxiliar nos processos de participação, desregular completamente o alcance e o poder das instituições que vigiam, por exemplo, redes mundiais competitivas que, em certos casos, nem sempre negociam mercadorias legais, como o caso do tráfico ilegal de drogas e armas.

A preocupação de Tilly (2010) repousa, não só no deslocamento e na descaracterização das propostas democráticas frente seus ideais, mas também no enfraquecimento do poder do Estado em fiscalizar essas redes, caso suas instituições sofram e legitimem os fluxos e as irregularidades presentes na esfera internacional. Criar espaços intocáveis aos Estados, segundo Tilly, é um problema sem medidas para as organizações sociais (Tilly, 1996).

A visão de Tilly foi amplamente atacada na década de 1980, quando o otimismo sobre os fenômenos da expansão das fronteiras, e do fluxo constante do mercado atingiu seu auge. Entretanto, mesmo com o debate sobre unificação dos Estados e das políticas de pautas universais, o desenvolvimento dos povos e a qualidade de vida das pessoas não apresentaram mudanças significativas. Para muitos pesquisadores, como o caso de Tilly (1996), a integração proposta entre as nações e o desenvolvimento com base na globalização, não trouxeram uma integração solidária e equitativa entre diversos sistemas econômicos, pelo contrário, podem ser evidenciados desenvolvimentos, distintos e fatores que incluíam setores já estabelecidos e desagregavam setores menos favorecidos.

É importante frisar que as propostas entorno da governança vêm acrescentar frentes que diversificam a supremacia das atividades econômicas, que reivindicam poder e participação política e que cobram uma reestruturação para atenderem as demandas não fixadas nas deliberações dos Estados nacionais.

Busca-se aumentar a interdependência e a influência no cenário internacional com ênfase na intensificação da globalização.

O contexto no qual se insere o debate sobre a governança está estreitamente ligado à globalização e a seu impacto sobre a renovação dos modelos de desenvolvimento em escala nacional. A globalização, último avatar da mundialização econômica, marca uma ruptura na maneira como se organiza e se produz a regulação mundial. Ela não se situa apenas no registro comercial; comporta também dimensões ideológicas e políticas (Solínis, 2002, p.269).

Para autores como Milani e Solínis (2002), a ênfase nas propostas de governança repousa, em certa medida, na ideia de que a sociedade e os Estados sempre aceitaram certo grau de globalização, como forma de demonstrar diálogo com outras nações. Aceitar que as sociedades e Estados sempre foram globalizadas, em certo grau, foi a bandeira de Paul Singer em 1997, para o autor apesar dos processos de globalização terem sofrido algumas interrupções os mesmos nunca se afastaram por um longo período das discussões e das atividades políticas.

Segundo Singer em *Globalização positiva e globalização negativa: a diferença é o Estado*, de 1997,

apesar de ter sofrido algumas interrupções e retrocessos ocasionais, nada fez com que “a internacionalização” sumisse por um longo período, pois desde os dois séculos anteriores às grandes navegações, os laços comerciais entre os grandes impérios do continente asiático e a periferia européia não fizeram mais que se intensificar a globalização (Singer, 1997, p. 39).

Ou seja, a dispersão, juntamente com as tecnologias da navegação, teria inaugurado a interconexão entre os Estados que, desde então, caminharam rumo a alastrar esse processo. Portanto, a crise entre a definição do papel do Estado, para Singer (1997), é antiga e nova: remonta séculos de História, mas pode ser vivenciada com mais afinco nas últimas décadas. A grande questão que nos preocupa é se o deslocamento do poder que contribui para a perda da capacidade de mando do Estado, ou melhor, da soberania do Estado, na conjuntura de descentralização, desregulamentação e desnacionalização pode barrar as

transformações necessárias que algumas sociedades ainda não enfrentaram, barreiras que colaboram para aumentar os índices das desigualdades, a concentração de poder e recursos, e a exclusão social.

Outro ponto importante seria o que poderia acontecer caso as demandas da sociedade civil e as demandas por transformações estruturais, postas aos Estados, sucumbisse ao estreitamento das relações internacionais e supranacionais, no que se refere à ênfase na competição e no desenvolvimento livre dos mercados. Para Singer (1997), o resultado desse processo seria o desdobramento direto da globalização negativa, e as teorias que discutem a crise do Estado poderiam tornar claros os problemas decorrentes desses processos, que abarcam, entre outras dimensões, as questões referentes ao problema teórico (normativo) do Estado, o problema político (institucional) e o problema legal (jurídico). Essas três dimensões, uma vez analisadas, são capazes de captar a crise do Estado nação, quando esse não dispõe de privilégios e soberania frente outros atores e a estabelecer as múltiplas faces da organização do poder político frente às transformações atuais.

Como discutida acima a governança vem acompanhada de propostas para dinamizar a participação política e incluir outros setores da sociedade nos processos políticos. Essa inovação, longe de trazer apenas benefícios para a população como um todo, pode apresentar sérias complicações referente às propostas que enfrentam os problemas sociais e políticos de modo permanente. Setores do empresariado, voluntariado, ONGs e atores não-estatais já estiveram presentes no cenário político brasileiro para auxiliarem propostas políticas focalizadas e temporárias, propostas essas que veremos no decorrer desse capítulo. Mas preocupa-nos saber, como políticas com essas características (temporárias e focalizadas), contribuem para o processo de democratização e para melhorias no desenvolvimento humano?

Retomando a conjuntura dos processos de democratização brasileira podemos situar entre 1980 e 1990 a maior proliferação dos conselhos participativos, voluntariados e organizações não governamentais pressionando diversas áreas de atuação do governo. Tal movimento não caracteriza um problema para as práticas democráticas, mas sim auxilia e força as instituições políticas a

repensarem espaços de participação e canais de discussão sobre os assuntos públicos. O que preocupa, significativamente, é a direção que as ações políticas e sociais podem tomar no decorrer do processo, as quais nem sempre estão comprometidas em enfrentar os problemas estruturais da sociedade.

Como destaca Dagnino (2004), a política na dinâmica global resultou em consequências para toda a América Latina no tocante à participação, e pressionou o Estado a se reestruturar. As consequências desse processo são amplamente discutidas nos debates internacionais, mas os impactos sofridos pelos Estados ainda não foram medidos, salvo alguns apontamentos. Para isso, somos levados a acreditar que a globalização e a governança mudaram a direção da participação política, e desviaram o poder de transformação e execução do Estado para outros atores que não compactuam da mesma natureza distributiva e coletiva dos recursos.

Dagnino afirma existir nas propostas de inúmeros autores que disputam poder e ameaçam a centralidade do Estado uma “confluência perversa”, que seria um modo camuflado de proporem alternativas aos Estados com roupagem de participação e ampliação das práticas democráticas, quando, na verdade, a intenção seria legitimar a velha estratégia do mercado e das políticas entorno da concentração da riqueza e da supremacia das práticas do mercado (DAGNINO, 2004, p.98).

A cultura política, para a autora, passou a considerar estratégias novas, como se esquecessem dos problemas seculares existentes no modo de proceder com o aparato político no Brasil. “Há uma redefinição de significados no âmbito da cultura política que integra a transformação que se tem se operado nos países”. Transformações que propõem um projeto democratizante nem sempre combativo das desigualdades e das exclusões sociais, políticas e econômicas (DAGNINO, 2004, p.98).

Dagnino sugere que, antes de aceitarmos novas propostas e dialogarmos com documentos que discutem novos atores sociais, devemos refletir sobre a desigualdade, a pobreza, as políticas públicas e o Estado para acompanharmos os processos sociais, políticos e econômicos no âmbito local, levando em consideração seus desafios e seus avanços. Poderíamos, para a autora,

definir alguns eixos capazes de estruturar essa discussão, tais como as proximidades entre o Estado e as políticas sociais, o papel do Estado na construção de novos espaços públicos e a reestruturação das instituições políticas.

Ainda na busca de compreender a “confluência perversa” do mercado na política, Dagnino (2004) escreve que alguns estudos surgem para captar a dinâmica das novas economias, a atuação dos Estados nessa situação e as possibilidades de avanços sociais. Mas, grande parte deles propõe, em varias dimensões, o desmonte político ou a transformação de instituições que, no caso do Brasil, ainda não estão devidamente legitimadas, como espaços e canais participativos. Portanto, como pensar novos agentes intermediando políticas sem que espaços para isso estejam em pleno funcionamento? Não apenas Dagnino, mas Sônia Draibe, Marta Arretche, Lena Lavinas, Vilmar Faria, entre outros, colaboraram para a discussão no capítulo II desse trabalho.

Ambas as visões, de Tilly (2010) e Dagnino (2004), estão preocupadas em demonstrar que os processos de abertura política para novos agentes podem enfraquecer e desarticular as ações do Estado, prejudicando, ao invés de auxiliar, no processo democrático. Os dois autores reforçam argumentos que vão à contramão da proposta de governança defendida pelos elaboradores dos relatórios, análises essas que não passam despercebidas, pois, no Relatório de 2003, capítulo I, *Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio*, é dedicada uma parte significativa para discutir os pareceres contrários as propostas de governança.

Para os técnicos do relatório, no subitem - *Enfrentar os Críticos* - não acreditar na eficiência de novos agentes e no processo de governança está diretamente ligado ao fato de não acreditar na possibilidade dos ODMs serem atingidos por um número significativo de países, por múltiplas razões. Algumas críticas se situam no fato de os ODMS serem:

Irrealistas e prepararem o cenário para o desencorajamento – e serem usadas para nomear e envergonhar países que não os atingem; Distorcerem as prioridades nacionais, possivelmente minando a liderança local ao promoverem uma agenda invertida, muitas vezes liderada pelos doadores, à custa de abordagens participativas em que as comunidades e os países fixam as suas próprias prioridades (RDH, 2003, p.30).

Tais críticas que aparecem no relatório apontam que mesmo os ODMs abarcando problemas significativos e universais, mesmo tendo a erradicação da pobreza e o desenvolvimento humano como pano de fundo, os procedimentos para alcançá-los são questionados e criticados por inúmeros teóricos. Se o debate se situa no âmbito dos procedimentos, portanto, a governança volta à tona como eixo do RDH de 2003. Segundo o documento é preocupante para teóricos, para o governo e para lideranças políticas pensar que se deve acelerar o crescimento do país para atingir as metas determinadas. Esclarece os formuladores do RDH de 2003:

“Ainda que os Objectivos reflitam um consenso sobre metas fundamentais do desenvolvimento mundial, eles não são um novo modelo para o desenvolvimento” (RDH, 2003, p.30). Não apresentar um modelo para o desenvolvimento pode ser interpretado de acordo com a ideia, como sugere o relatório citado, que embora todos os ODMs são importantes e devem ser perseguidos por todos os países, não há como negar a prioridade que cada Estado possui para desenvolver suas estratégias nacionais para atingi-los na ordem e de acordo com suas particularidades. Pois, o desenvolvimento como modelo a ser seguido já foi apontado por muitos teóricos como um limitador das potencialidades de determinados países em detrimento de cartilhas e conselhos de grupos mais consolidados política e economicamente.

O desenvolvimento como modelo para Josué de Castro (1984), aparece como múltiplo e contraditório, pois, escreve o autor, se entendemos por desenvolvimento uma transformação seguida de disciplinas devemos nos atentar para o fato de que “a disciplina impede muitas vezes a mutação” (CASTRO, 1984, p.89). Para compreendermos tal situação, prossegue o autor, devemos considerar os processos altamente desiguais em que se insere diferentes economias no mundo, assim podemos analisar como esses processos repercutem diretamente nos setores da vida humana gerando desigualdades.

Voltamos, portanto, na discussão da difusão desigual de recursos, de acesso a justiça, a tecnologia, a canais de participação, a subsídios básicos de sobrevivência, entre outros, que não são ignorados pelos RDHs. A própria condição do desenvolvimento tecnológico, discutida no RDH de 2001, propiciou a discussão

de que tais acessos as diferentes tecnologias não só demonstrava um lado de progresso tecnológico, mais também revelava as dificuldades de países inteiros, ou regiões mais precarizadas, em obter acesso a esse recurso.

Os objetivos são ambiciosos – refletindo a necessidade urgente de um progresso muito mais rápido no desenvolvimento. A sua intenção é mobilizar a ação e não de nomear e envergonhar. Apela a todos os atores para identificarem novas ações e recursos para que possam ser atingidos. Quanto mais pobre for o país, maior é o desafio (RDH, 2003, p.30).

Norbert Elias (2005) compreende esse processo ao destacar que a noção de desenvolvimento é, no mínimo, perturbadora, pois buscou-se concentrar esforços em sugerir metas a serem alcançadas, ao invés de compreender a estrutura das dificuldades que freiam o desenvolvimento de determinados países.

No contexto histórico em que surgiu, a idéia de desenvolvimento implica a expiação e a reparação de desigualdades passadas, criando uma conexão capaz de preencher o abismo civilizatório entre as antigas nações metropolitanas e a sua antiga periferia colonial, entre as minorias ricas modernizadas e a maioria ainda atrasada e exausta dos trabalhadores pobres. O desenvolvimento traz consigo a promessa de tudo – a modernidade inclusiva propiciada pela mudança estrutural (SACHS, 2004, p. 13).

Para Elias (2006) a noção que se passa é de que os países que não precisam “acelerar” o processo de desenvolvimento já teriam alcançado os objetivos fundamentais, enquanto que outros países deveriam se situar na busca constante desses objetivos. Para o autor, essa noção dá margem para compreendermos que os países que atingiram os objetivos não estariam situados no processo histórico, mas no topo do referido “desenvolvimento”. Para os então países desenvolvidos “o patamar no qual se encontram é percebido como uma etapa sem futuro, um estágio final” (ELIAS, 2006, p. 154).

Mas, como esclarece Elias (2006), devemos lidar com o processo de desenvolvimento (seja esse social, econômico, político, cultural e humano), com uma percepção muito mais dinâmica do que supunham certo direcionamento de alguns Estados na busca permanente para atingir posições de Estados com economias mais consolidadas. Para o autor o processo de desenvolvimento é



interdependente e comporta avanços e recuos significativos, basta acompanharmos as crises econômicas e políticas que diversos países “desenvolvidos” têm enfrentado nos últimos anos.

Mediante esse debate, e de acordo com Santos (2002), podemos perceber que as propostas sobre a governança, apresentadas como propulsoras do desenvolvimento humano e da participação democrática, não devem, de modo algum, serem prioritárias frente às estratégias nacionais para combater os problemas sociais como os elencados pelos ODMs. O controle nacional, segundo o autor, deve permitir que as ações referentes a assuntos comuns sejam conduzidas por mais agentes, mas não pautar tais agentes e transmitir a eles a responsabilidade da eficiência para combater assuntos tão importantes como a redução das desigualdades, o combate a fome e a miserabilidade.

Para alguns técnicos do Relatório de 2003, os ODMs devem ser vistos não como um manual que pauta a agenda dos governantes acima das necessidades regionais e nacionais, mais como um instrumento de pressão aos líderes políticos, fornecidos com o intuito de aumentar a cooperação entre os países. “Os Objetivos dão um pretexto para aplicar uma pressão do povo. Dão capacidade às comunidades e ao povo para responsabilizar as autoridades” (RDH, 2003, p.31). O Fórum Social Mundial (2002), discutido no capítulo II, já chamava a atenção para a função dos ODMs de despertar discussões tais como a ampliação de práticas mais democráticas em todo mundo, a cooperação entre países em um mundo globalizado e as estratégias para o desenvolvimento humano.

#### 4.3 O RDH E 2005 E A PROPOSTA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM DEBATE

É no relatório de 2005 que tais questões se clareiam, pois o documento busca discutir os efeitos da globalização para a proposta de governança, sem perder de vista a discussão sobre os avanços das políticas institucionais de cada país.

Este relatório trata da dimensão do desafio que o mundo enfrenta no início da contagem decrescente de 10 anos até 2015. O seu enfoque é sobre o que os governos dos países ricos podem fazer para manter a sua parte do negócio da parceria global. Isso não implica que os países em desenvolvimento não tenham responsabilidade. Pelo contrário, têm a principal responsabilidade. Nenhum montante de cooperação internacional pode compensar as ações de governos que falham na prioridade ao desenvolvimento humano, no respeito aos direitos humanos, no ataque à desigualdade e na erradicação da corrupção. Mas sem um compromisso renovado com a cooperação, apoiada na ação prática, os ODM não serão atingidos e será lembrado na história apenas como um conjunto de promessas vazias (RDH, 2005, p.16).

O RDH em questão propõe o debate sobre cooperação institucional e dá ênfase a ideia de que para atingir melhores índices do desenvolvimento humano e avançar rumo às práticas mais democráticas, três pilares precisam ser sustentados: o auxílio dos países mais ricos aos países em desenvolvimento, o estabelecimento de regras mais justas para o comércio internacional e a redução dos conflitos armados.

Vamos nos situar no primeiro eixo, que sugere o auxílio dos países com economias mais consolidadas aos países menos estruturados político e economicamente. Segundo o RDH de 2005, entrar em contato com essa questão é remontar as discussões sobre a globalização e seus efeitos em cada país, sem esquecer, relata os técnicos, de que o processo de globalização está altamente ligado com os processos de governança (RDH, 2005). Portanto, partimos do pressuposto de que para analisar os efeitos da globalização e da governança, temos que entrar em contato com o quadro da política institucional, das relações econômicas estabelecidas entre diversas economias mundiais e dos mecanismos e agências de controle internacionais.

Para isso, podemos destacar que no Brasil, a partir dos anos de 1980, as discussões acerca da governabilidade e do Estado, do desenvolvimento econômico e da política macroeconômica tomaram conta do cenário político e encontraram respaldo de diferentes líderes políticos nas propostas de integração e colaboração as agências do sistema internacional. Os efeitos desse processo de integração internacional, para o Brasil, apresentam avanços em algumas esferas, mas também demonstram certas fragilidades e instabilidades do Estado frente às

reformas estruturais que saem da pauta para darem espaços às propostas e programas sugeridos no âmbito global.

O próprio Objetivo do Desenvolvimento do Milênio sugere, frente a um acordo estabelecido entre diversos líderes de Estado, que algumas metas sejam enfrentadas para diminuir os índices de desigualdade social. Para isso é necessário caminhar rumo ao desenvolvimento humano e a um governo democrático. Desse modo, frente às propostas e sugestões de uma organização internacional, como a ONU, poderiam países como o Brasil, que ainda tem necessidade de uma reforma ampla no Estado e nas suas instituições, concentrarem esforços para atingirem as metas sugeridas, sem antes resolver os problemas de base que, ao longo da história, barraram os processos de mudança?

É certo que enfrentar questões como: reduzir a pobreza absoluta, combater a fome e a miséria, melhorar a educação pública, reduzir a mortalidade infantil, entre outros, são objetivos de inúmera relevância e devem ser enfrentados em processos constantes, mas se realizarem as transformações estruturais efetivas (singulares a cada Estado) como a distribuição de poder e renda, a reforma agrária, entre outras, são condições chaves para romperem com as políticas assistencialistas e temporárias, e combaterem diretamente as desigualdades e a concentração de recursos. A questão posta nesse trabalho é se a dinâmica contida nos processos de transformação situados no âmbito global colabora para a descentralização do Estado e quais os efeitos dessa situação.

A crítica aos processos de globalização muitas vezes está imbuída do debate sobre o privilégio conferido às questões econômicas e à subordinação do Estado ao mercado, ou ao poder global, o que condiciona o desenvolvimento social e político ao desenvolvimento econômico da nação. Esse debate, amplamente discutido no pós-guerra fria, buscou questionar a estabilidade vivida por algumas economias de Estados, frente a desregulamentação constante de outras, muito mais vulneráveis e despreparadas para enfrentarem as crises emergentes nos novos arranjos institucionais.

Para o relatório de 2005, a proposta sobre os processos de globalização e da cooperação internacional devem ser intensificadas para buscar a solução dos problemas junto a uma teia interdependente de países. Segundo o

RDH: “Em um mundo de ameaças e oportunidades interligadas, a ajuda é um investimento – como um impacto moral – um investimento na prosperidade partilhada, segurança coletiva e um futuro comum” (RDH, 2005, p.28). As condições, de acordo com o relatório, para um investimento eficaz,

O auxílio internacional tem de ser prestado em quantidade suficiente para apoiar a decolagem do desenvolvimento humano. A ajuda fornece aos governos os recursos para fazer os múltiplos investimentos na saúde, educação e infra-estrutura econômicas necessárias para romper os ciclos de privação e apoiar a recuperação econômica - e os recursos precisam ser adequados à escala do hiato de financiamento (RDH, 2005, p.29)

Entretanto o mesmo documento contesta a eficiência desses auxílios na realidade atual:

Embora os países ricos tenham admitido publicamente a importância da ajuda, contudo, até o momento, as suas ações não têm correspondido às suas palavras. O G-8 inclui três países – Itália, Estados Unidos e Japão - com as mais baixas parcelas da ajuda entre os 22 países da Comissão de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Os doares não tem bons resultados. Para que os ODMs sejam atingidos, os próximos 10 anos têm de marcar uma clara ruptura com os 15 anos passados. Desde 1990, a prosperidade crescente dos países ricos fez pouco para aumentar a generosidade. Fatos como estes sugerem que os que ganham com a globalização não deram prioridade à ajuda para os que perderam (RDH, 2005, 30).

A análise desse processo é fundamental para discutir as propostas de governança democrática que estão diretamente ligadas aos processos da globalização e dependem, diretamente, das lideranças e agências globais para se sustentarem, tais como o FMI, ONU, OMC, o Banco Mundial, a OCDE, entre outros. Para Ali Kazancigil (2002), não há como negar que as grandes economias, entre elas os Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido, França, Japão, articulam-se para destacar questões frente às agências globais que estão diretamente atreladas e beneficiam seus países. De acordo com Kazancigil, utilizando Samuel Huntington:

o ocidente domina a política internacional e as instituições de segurança, junto com as instituições econômicas internacionais do Japão. A política global e as questões de segurança são implementadas eficientemente por uma diretoria dos Estados Unidos, da Inglaterra e da França, as questões econômicas mundiais por uma diretoria dos Estados Unidos, da Alemanha e do Japão, todos eles mantêm relações extraordinariamente próximas uns com os outros para a exclusão da maioria dos países não-ocidentais e menores (HUNTINGTON, apud KAZANCIGIL, 2002, p. 47).

Essa questão levantada por Kazancigil é de fundamental importância para discutirmos a desregulamentação, a desnacionalização e a descentralização do Estado na política atual, pois nos permite indagar ainda mais se acompanhar os arranjos econômicos e financeiros sugeridos pelos órgãos internacionais não seria um recuo e um enfraquecimento dos países que já encontram dificuldades em se manterem na dinâmica global. Para Kazancigil (2002) não devemos desconsiderar a situação de que os órgãos e instituições internacionais promovem a globalização de mercado e de privilégios e, por essa questão, devemos concentrar esforços para compreendermos a verdadeira intenção e origem da governança.

#### Segundo Kazancigil (2002)

a globalização é caracterizada principalmente por mercados desregulados, bem como a internet, redes mundiais, reduzindo tempo e espaço, uma tendência rumo à desterritorialização, a transformação do Estado, a ascensão de novos poderosos atores econômicos e ONGs multinacionais (KAZANCIGIL, 2002, p. 49).

Portanto, a globalização, para o autor, seria capaz de captar recursos econômicos e gerar riquezas (utilizando-se dos meios citados acima) maiores do que caso o processo ficasse circunscrito a um Estado delimitado em seu território, mas o problema estaria no campo da distribuição desses recursos e das riquezas produzidas, pois, para Kazancigil (2002) as riquezas globais não acompanham a mesma distribuição dos prejuízos globais. Mesmo dentro da lógica da globalização e jogando o jogo do mercado global, algumas economias, ao contrário de se beneficiarem desse processo, estariam ampliando as formas de desigualdade internas e fragilizando suas instituições políticas. “A globalização quase reflete exclusivamente os interesses e as agendas dos poderes políticos e econômicos localizados no centro do sistema mundial” (KAZANCIGIL, 2002, p. 47),

sem deixarem de contar com a contribuição dos países que não se encontram no centro e, tampouco, retirarem suas reivindicações de pauta para darem espaço a outras que não estão diretamente ligadas as suas próprias melhorias.

O ponto principal dos questionamentos postos à globalização hoje é que, mesmo se algumas economias estivessem diretamente se beneficiando desse processo, ainda assim, o modelo de desregulamentação dos mercados e a falta de controle do Estado não garantem a inexistência de crises e estabilidade financeira. Portanto, até os diretamente representados pela lógica global estariam sofrendo as consequências da fluidez econômica. Podemos destacar algumas das crises como a de 1929, com a queda das ações de *Wall Street* representada no mercado norte americano com a perda de 90% de seu valor e um terço da população desempregada. A primeira e a segunda crise do petróleo, respectivamente 1973 e 1979, que cancelou o fornecimento e causou disparidade no preço do barril, atingindo diversas economias, a crise de moratória mexicana 1982 que destacou o México entre 40 países que necessitaram pedir ajuda ao FMI, incluindo o Brasil, que lidava com a inflação acima de 200%; a queda em 1987 do índice *Down Jones*, resultante do temor da desaceleração da economia norte americana e a desvalorização da sua moeda, acompanhada da crise dos empréstimos bancários (KAZANCIGIL, 2001).

De 1998 a 2001, crises na Rússia, Ásia, Brasil, Argentina e Turquia referentes aos preços das commodities como gás natural e petróleo que repercutiram na elevada taxa de juros e desvalorização de algumas moedas nos países citados. A crise de 2001, reflexo do atentado de 11 de setembro, quando uma recessão atingiu os Estados Unidos, e os indicadores financeiros despencaram com perda estimada de 8 trilhões de dólares; e a crise imobiliária de 2008 que viu seu sistema hipotecário falir, resultado do endividamento de inúmeras famílias pelos juros dos bancos sobre as hipotecas. Essas crises do mercado financeiro, que atingem diversas economias, deixam questões importantes para nos debruçarmos, a começar-se pela evidência de que as crises são resultado da fluidez e da desregulamentação do mercado. Mas o prejuízo recai sempre para o Estado, chamado a socorrer com fortunas os segmentos privados (KAZANCIGIL, 2001).

Os prejuízos econômicos atrelados aos prejuízos sociais de uma economia em crise atingem, sobretudo, as camadas da sociedade mais desprovidas de recursos, quando os juros sobre produtos de necessidades primárias como alimentos, moradia e vestuário, somados a falta de emprego, dificultam ao máximo a vida e a qualidade de vida das pessoas. Portanto, se a preocupação desse trabalho repousa em averiguar as propostas políticas e sociais que podem colaborar com os processos de ampliação de práticas democráticas e do desenvolvimento humano, cabe-nos situar o debate sobre desregulamentação do mercado para compreender o cenário global e a dinâmica em que estamos inseridos.

A principal agenda de desregulamentação foi apresentada em 1990 com estratégias para o desenvolvimento conhecida como Consenso de Washington, que, entre outras propostas, estavam a abertura da economia, a desregulação do mercado financeiro, privatização dos recursos públicos, custos trabalhistas reduzidos, sem preocupação com a igualdade social, o combate a pobreza ou a descontração de poder. “Os mercados desregulados e a movimentação de capitais irrestrita, especificamente fluxos de capital, a curto prazo, enfraqueceram e desestabilizaram os Estados” (KAZANCIGIL, 2002, p. 51). Caminhamos até esse ponto da análise para dialogar com uma ideia apresentado por Kazancigil, entre outros autores do Fórum Social Mundial, de que as diversas manifestações contra a globalização, como foi apresentada, e as consequências desse processo para a sociedade, levou o desenvolvimento das questões globais a apresentarem uma alternativa que desse conta de contemplar os avanços dos processos globais (com maior ênfase na participação e na corresponsabilização de outros agentes na organização política e econômica) e tal alternativa é vista pelos autores como a governança democrática.

Zigmunt Bauman (2010) problematiza essa questão em *Capitalismo Parasitário*. Para o autor, é possível fazer uma análise sobre a descentralização do Estado, frente à emergência de novos atores políticos, utilizando o exemplo dos procedimentos adotados pelo mercado financeiro e pelos bancos, após a crise de 2009. Segundo o autor, a metáfora do parasitismo se aplica às políticas vigentes no jogo global que legitimam setores privados, tais como: bancos, agências de crédito, grupos de especulação financeira, entre outros, a agirem sem quaisquer

responsabilidades sociais para priorizarem o lucro. Para o autor, como todo parasita necessita de um hospedeiro, o mercado financeiro teria encontrado, na oferta de crédito, um cenário eficiente, e seria preocupante dar aos principais agentes dessa lógica (bancos, empresários, etc.) um papel que não estivesse diretamente ligado à concentração de riqueza.

Para Bauman (2010), se os Estados não estiverem preocupados em cuidar das questões tangíveis à distribuição de poder e recursos, não são os grupos consolidados e concentradores de poder que vão enfrentar algo que os beneficie diretamente. Segundo o autor, a lógica da globalização, sobretudo, da financeira, sempre esteve no caminho da extorsão, e foi a crise de 2009 que ajudou a tornar isso mais claro. No que se refere aos procedimentos dos bancos, escreve o autor: “bancos e empresas de cartões de crédito contam mais com o “serviço” continuado das dívidas do que com seu pagamento. Para eles, o devedor ideal é aquele que jamais paga integralmente suas dívidas” (BAUMAN, 2009, p. 15).

Portanto, para Bauman, essa lógica levada às últimas consequências gerou a hipoteca *subprime* que, por conseguinte, comprometeu o sistema hipotecário de crédito imobiliário e crédito pessoal ocasionando a crise de 2009. O interessante, para o autor, é perceber não só os motivos que levaram à crise, mas a solução que se deu a ela. Pois, os setores que antes atacavam as políticas realizadas pelo Estado, para liberar recursos e pacotes de assistência aos desempregados, pacotes de assistência social as populações de baixa renda, entre outros pacotes sociais, recorreram, em plena crise, ao auxílio do Estado para contornarem a situação dos bancos e dos setores do empresariado que estavam envolvidos (BAUMAN, 2009).

O Estado assistencial para os ricos jamais teve sua racionalidade questionada, diferente do que aconteceu ao Estado assistencial para os pobres. Essa espécie de Estado assistencial para os ricos (ou mais exatamente, a política de mobilizar, por intermédio do Estado, os recursos públicos que as empresas capitalistas não conseguem convencer o público a lhes entregar diretamente) não é novidade. Já em 2006 o governo federal dos Estados Unidos havia gastado 92 bilhões de dólares para subvencionar os colossos da indústria do país, como a Boeing, a IBM ou a General Motors (BAUMAN, 2009, p. 27).



Para pesquisadores do Fórum Social Mundial, como Milani, Arturi, Solinis, Kazancigil, entre outros, a governança democrática viria assumir a questão central dos acordos institucionais entre as nações, para melhor responder frente ao cenário global. Desse modo, revestida de um objetivo democrático, os procedimentos da governança deveriam ser analisados, tendo em vista o processo global, de onde ela emergiu, e suas consequências no âmbito local. Segundo os pesquisadores do Fórum Social Mundial, a governança, portanto, emerge como estratégia para conter os movimentos da globalização atrelados a primazia dada ao mercado e, para gerar alternativas de participação e atuação de outras camadas mantidas à margem desse processo no campo político.

Para dialogar com os autores do Fórum Social Mundial sobre a nova ordem social pautada na governança, o documento citado por Milani (2002), e veiculado pela UNESCO, *International Social Science Journal*, vem contribuir, no que se refere ao grau de proximidade entre globalização e governança, e o modo crítico de lidar com esses conceitos. Segundo o documento, o conceito de governança é hoje amplamente discutido. Mas não podemos simplificar sua atuação e perder o foco das suas características principais, em uma primeira análise governança seria um novo estilo, uma nova proposta de governar, pois os limites, entre setores privados e setores públicos, seriam tênues, ou seja, uma forma de conduzir as instituições políticas, envolvendo esforços da máquina governamental, das ONGs, do empresariado e da sociedade civil. Seriam, portanto, os processos ligados a governança, responsáveis pela continuidade das propostas da globalização, e do livre mercado, para o enfraquecimento do Estado? Ou uma ruptura com a globalização capaz de gerar uma nova regulamentação social frente os processos globais? Os processos de governança contribuem ou enfrentam as disparidades sociais e a exclusão?

Essas questões emergem, de princípio, sem respostas, por serem complexas e envolverem múltiplas dimensões, mas colaboram para mantermos o foco no problema central, que seria o conflito dos novos processos de governança para a democracia hoje, que envolve desde o impacto sofrido na atuação do Estado, como também na noção de cidadania, de participação e de melhorias para a sociedade como um todo. Segundo Kazancigil (2002) a governança parece buscar

horizontalizar a discussão política, nivelar no mesmo patamar: investidores, negociantes e grandes corporações com burocratas, políticos, líderes partidários e organizações de bairro, entretanto, o cuidado que devemos tomar, segundo o autor, se refere ao grau de influência que alguns desses grupos podem ter para nortear decisões.

O modo de governança se adapta muito bem às condições da cena multinacional, na qual não há nenhuma autoridade central e na qual os investidores, isto é, os Estados, as corporações multinacionais, as organizações internacionais, e mais recentemente as ONGs, geram políticas sobre questões específicas e regimes regulatórios, através de negociações (KANZANCIGIL, 2002, p.54).

Kazancigil não é o único que vê o processo de governança como desdobramento do processo de globalização. Para o autor ambos (globalização e governança) são complementares e se sustentam no enfraquecimento do Estado, no desvio das suas políticas para combaterem problemas que tocam as camadas mais necessitadas e desfavorecidas e revestem-se de propostas democráticas, para fazerem valer interesses privados de grupos e corporações que pretendem perpetuar seus benefícios com a governança. Governança para Kazancigil (2002) não é um processo democrático, por mais que os organismos internacionais busquem convencer o contrário, é uma estratégia dos poderes globais para legitimarem o mando do mercado e descentralizar os Estados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os caminhos da democracia e do desenvolvimento humano atual apontam mais para questionamentos e necessidades de transformações do que para um debate fechado e capaz de indicar qual e como será o governo capaz de articular diversos interesses. A democracia participativa surge como proposta a desconcentração de poder e a igualdade de oportunidades, e, juntamente com ela emergem várias formas de participação engajadas e articuladas para garantirem que projetos coletivos e reivindicações coletivas possam ser atendidos. Entretanto, outras formas de participação que colocam em dúvida a defesa pela desconcentração de poderes (econômicos, sociais e políticos) e seu caráter transformador das estruturas excludentes também emergem, como os setores dos voluntariados e dos empresariados.

Partimos da premissa de que os novos movimentos a favor da democracia participativa e a participação dos novos agentes nas discussões políticas devem travar lutas contra modelos econômicos e políticos que emperram a inclusão e a distribuição de poder. Para que isso ocorra os novos agentes sociais devem buscar canais de participação e espaços que garantam atenção as suas demandas. Entendemos que, em algumas análises, os novos atores possuem a responsabilidade de atacar políticas neoliberais e retirar do cenário político projetos que visam simplesmente as ações individualizantes, entretanto, em outras análises, esses novos agentes seriam uma estratégia imprópria a fim de retirar a centralidade dos Estados na busca de enfrentar problemas estruturais.

Desse modo, coube analisar como esses setores: empresariado, voluntariado e setores filantrópicos (que se estabelecem no cenário atual como agentes sociais) emergem juntamente com as propostas de aprimoramento das práticas democráticas e da participação democrática. A ideia de que a ação dos novos atores sociais, como a ação empresarial, estaria legitimada no interior dos processos atuais, que buscam um modelo melhor de regulação social do que o realizado pelo Estado é considerado, por esse trabalho, ineficaz.

Essa discussão se fez necessária na medida em que tivemos como fonte de análise os documentos e relatórios veiculados pelo PNUD, que estão

discutindo amplamente as propostas voltadas a esses novos atores. A fim de compreendermos as articulações e as disputas acerca dos espaços políticos e do controle do poder. As transformações e a emergência dos novos atores políticos apontam para um desvio da política para novos espaços de luta, subordinando os espaços tradicionais (sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais, etc.), frente as organizações não governamentais, movimentos que surgem amparados em redes sociais, ONGs, voluntariados, entre outros.

A sociedade civil emerge, nos documentos analisados, como capaz de intermediar os processos de democratização atuais rumo aos avanços no desenvolvimento humano e em busca de consolidar canais de participação (como o Orçamento Participativo), inseridas em uma estruturada cerceada com organizações diversificadas e setores comprometidos com inúmeras causas, que não está atrelada diretamente nem com o Estado ou com o mercado. Mas, como apontaram inúmeros teóricos que se debruçaram frente às questões nacionais, no caso Brasileiro, a participação da sociedade civil nos assuntos públicos ainda se dá de maneira lenta, e sem condições eficazes para desempenhar o papel que atribuíram a ela nos processos de transformação social e política.

No âmbito global diversos autores buscam problematizar a descrença nas instituições formais da política, e muitas de suas propostas giraram entorno das iniciativas de cooperação entre países para atacar a corrupção da administração pública e as mazelas sociais, na tentativa de mobilizar recursos para combaterem a precarização social, a fome absoluta, os altos índices de mortalidade infantil, entre outros. Esse novo modelo de intervenção pela cooperação deu margem a inúmeras propostas, discutidas em reuniões e assinadas entre os países membros. E é esse novo modelo que ainda encontra sérias críticas no que tange aos seus procedimentos.

No âmbito local podemos perceber os efeitos desses “novos modelos de intervenção” como um deslocamento do poder do Estado, do enfraquecimento das instituições, da falta de orientação da sociedade civil, que demonstram as consequências das falhas das políticas sociais que recaem, quase sempre, sobre os segmentos mais pobres e necessitados. Mesmo frente aos novos modelos que incentivam a cooperação global estamos diante do quadro de milhares

de pessoas comuns que sofrem todos os tipos de privações por falta de acesso a mecanismos básicos de subsistência.

Vimos teóricos defender que existe uma crise de governança no Brasil, ou que os moldes, no qual se quer defender os processos de governança, são incompatíveis com a realidade brasileira. Falamos, portanto, mediante a constatação de que essa não pode emergir juntamente com uma sociedade gerida e controlada por blocos que concentram poder, pois isso inviabiliza a inclusão dos novos atores sociais, e se alastra à medida que a democracia não pode se consolidar com práticas mais inclusivas, mediante a persistência de práticas conservadoras, resultantes da transição autoritária a que assistimos no país na década de 1980.

Acompanhamos, de acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano desde 1990, a proposta de governança democrática, que conta com atores não-governamentais e não-estatais como ONGs, voluntariados, empresariados e sociedade civil, sem desconsiderar a capacidade de execução dos Estados para realizar sua função de gerir as estratégias do desenvolvimento social, cultural, político e científico. Entretanto, percebemos que o papel que cabe aos novos atores ainda não está devidamente definido e os espaços para a participação desses agentes ainda não foram criados. Portanto, esses atores não-estatais e não-governamentais, articulados com uma nova proposta de participação democrática compõem um cenário novo para os processos de democratização, e, mediante essa característica, ainda apresenta incertezas de que tais agentes podem auxiliar na desconcentração do poder e na expansão da inclusão social e política.

## REFERÊNCIAS

- ARAUJO, M. C. **Densidade democrática e instabilidade na redemocratização latino-americana**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/7002\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/7002_Cached.pdf)> Acesso 17/12/2012
- ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2003.
- ARENDT, H. *Homens em Tempos Sombrios*. São Paulo: Cia das Letras, 1987.
- AVRITZER, L. **A Moralidade da Democracia**. São Paulo: Perspectiva, 1996.
- Brasil sem Pobreza apresenta plano de ação**. CARTA da ONU. Disponível em: <<HTTP://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 02/11/2010.
- BANCO MUNDIAL. **Governance and Development**, Washington, Oxford University Press, 1992.
- BAUMAN, Z. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BAUMAN, Z. **Em busca da Política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- BAUMAN, Z. **Capitalismo Parasitário**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010.
- BECK, U. **Liberdade ou capitalismo**. São Paulo: Unesp, 2003.
- BENEVIDES, M. V. **Cidadania e Democracia**. Lua Nova nº33, 1994
- BONAVIDES, P. **A Constituição aberta**. Belo Horizonte. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BONAVIDES, P. **Teoria constitucional da democracia participativa (por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade)**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BONAVIDES, P. **Os poderes desarmados: à margem da Ciência Política, do Direito Constitucional e da História: figuras do passado e do presente**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BONAVIDES, Paulo. A despolitização da legitimidade. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 3, 1993.

BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, N. (2000<sup>a</sup>) **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOURDIEU, P. **Contrafogos 2**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

CARDIN, J. H. O conceito de paz democrática, entre o idealismo e o realismo. Caderno Sábado. In: **Folha da Tarde**, 05 de fevereiro de 1999.

CASTRO, J. de. **Geografia da fome**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CANDIDO, A. O significado de Raízes do Brasil. In: HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

COHEN, J. **Deliberative Democracy**. Cambridge: MIT press, 1997.

CORRALO, G. S. **Democracia Participativa nos Municípios Brasileiros**. Curitiba: Juruá, 2006.

COSTA PINTO, L. A. **Sociologia e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In MATO, D. (coord). **Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central da Venezuela, 2004, pp. 95-110

DAHL, R. A. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DRAIBE, S. M. A reforma dos programas sociais brasileiros: panorama e trajetórias. XXIV Encontro Anual da **ANPOCS**, 2000.

DRAIBE, S. M. As Políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista da USP**, 1991, v. 3, n. 17, p. 24-37.

DAGNINO, E. **Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania. Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

**DECLARAÇÃO do Milênio**. ONU: 2000. Disponível em: <[HTTP://www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)>. Acesso em: 02/11/2011.

DINIZ, E. "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". In: **DADOS** – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 38, no 3, 1995. pp. 385-415.

ELIAS, N. **Escritos & ensaios**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2006.

FAORO, Raymundo. **Assembléia Constituinte a legitimidade recuperada**. São Paulo, Ed. Brasiliense: 1985.

FARIA, V. A Conjuntura Social Brasileira: Dilemas e Perspectivas. In: **Novos Estudos Cebrap**, n. 33, July 1992.

FAORO, R. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 2006.

FAORO, R. **A Democracia Traída: entrevistas**. Organização e notas Maurício Dias; prefácio Mino Carta. – São Paulo: Globo, 2008.

FAORO, R. **A República Inacaba**. Organização e prefácio Fábio Konder Comparato. – São Paulo: Globo, 2007.

FUKUDA-PARR, S. **Operacionalizando as idéias de Amartya Sen sobre capacidades, desenvolvimento, liberdade e direitos humanos - o deslocamento do foco das políticas de abordagem do desenvolvimento humano**. 2 Sep 2002. Disponível em: <<http://sergiorosendo.pbworks.com/f/Fukuda-Parr+2002+Sen.pdf>> Acesso em: 05/10/2012

FURTADO, C.. **O capitalismo global**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2001.

FURTADO, C. **O capitalismo global**. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1963.

FURTADO, C. **Dialética do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, C. **Em busca de um novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

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

GUEDAN, M. Déficit democráticos y globalización, In **ICONOS** N<sup>o</sup>.20, Flacso-Ecuador, Quito, 2004, pp. 136-142.

GIDDENS, A. **A Terceira Via: reflexões sobre o Impasse Político atual e o Futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2005.



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

HABERMAS, J. **A crise de legitimação do capitalismo tardio**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1980.

HAYEK, F. A. **O Caminho da Servidão**. São Paulo: Globo, 1977.

HELD, D. "A democracia, o Estado-Nação e o sistema global". **Lua Nova**, n. 23, março 1991, p. 145-194.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das

IPEA. Financial Times publica... Disponível em  
<[http://www.ipea.gov.br/acaosocial/articlefc5e.html?id\\_article=426](http://www.ipea.gov.br/acaosocial/articlefc5e.html?id_article=426)> Acesso 12/04/2013

JUNQUEIRA, Luciano A Prates. **A Descentralização e Reforma do Estado**. Tese de Doutorado, Faculdade de Saúde Pública da USP, São Paulo, 1996.

KAZANCIGIL, A. (2002) "A regulação social e a governança democrática da mundialização". In: MILANI, C., ARTURI, C. e SOLÍNIS, G. **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: ed. Universidade/ UFRGS/ UNESCO, p.47-62.

KI-MOON, B. **Mensagem do Secretário-Geral por ocasião do Dia Internacional da Democracia. UNRIC**. Set. de 2008. Disponível em: <  
<http://www.unric.org/pt/mensagens-do-secretario-geral/19228>> Acesso em: 05/10/2012

LAVINAS, L. Erradicação da miséria, bons auspícios. São Paulo: **Folha de S. Paulo, 21 de junho de 2011**. Disponível em <  
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2106201107.htm>> Acesso 25/03/2013

LAVINAS, L. Pobreza e Exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. Revista **Econômica**, Rio de Janeiro, v.4 n.1, 2002.

LECHNER, N. **Los Patios Interiores de La Democracia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

LEFORT, C. **Pensando o Político**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

LEFORT, C. **A Invenção Democrática**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

LOPES, J. R. B. Política social: subsídios estatísticos sobre a pobreza e acesso a programas sociais no Brasil. Revista **Estudos Avançados**, São Paulo: IEA/USP, v. 9, n. 24, p. 141-156, mai./ago. 1995.

MACHADO, J.G.R. Notas sobre a forma de atuação do PNUD no Brasil. **Carta Internacional**. Out. de 2008. Disponível em: <[http://www.sumarios.org/sites/default/files/pdfs/ilovepdf.com\\_split\\_7\\_12.pdf](http://www.sumarios.org/sites/default/files/pdfs/ilovepdf.com_split_7_12.pdf)> Acesso em: 20 Nov de 2012.

MAGALHÃES, J. L. Q. O poder local no Brasil: a alternativa da democracia participativa. **Katálysis**. Florianópolis – SC, Ano 2004, n. 1, pp. 85-98, jan./jun. 2004.

MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal**, Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1978.

MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Gérman (org.). **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.

MILANI, Carlos; SOLINÍS, Gérman. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Gérman (org.). **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.

MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Gérman (org.). **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.

MINGUELLI, M. **Orçamento participativo: uma leitura jurídico-política**. Porto Alegre: Editora da Ulbra, 2005.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

**NÓS, os povos, o papel das Nações Unidas no século XXI**. ONU: 2000. Disponível em: <[HTTP://www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)>. Acesso em: 05/11/2012.

OLIVEIRA, F. de. **Os direitos do antivalor: a Economia Política da Hegemonia Imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1999.

PAOLI, M. C. Empresas e Responsabilidade Social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. de S. **Democratizar a democracia**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2003 p. 375-418.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PETERS, B.Guy, PIERRE, Jon. (org) **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Ed. UNESP, 2010.

PNUD. **A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos** (2004) Disponível em: <[HTTP://www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)>. Acessado em: 05/11/2011

PNUD. **Sobre el Desarrollo Humano**. 2012. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>>. Acesso em: 23 jul. 2012.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2010 - A verdadeira riqueza da Nações**: vias para o desenvolvimento humano. New York: PNUD, 2010.

PNUD. **Human Development Report 2010 – The Real Wealth of Nations**: pathways to human development. New York: PNUD, 2010a.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2006. A água para lá da escassez**: poder, pobreza e a crise mundial da água. New York: PNUD, 2006.

PNUD. **A democracia na América Latina**: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. Santana do Parnaíba: LM&X, 2004.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2002. Aprofundar a democracia num mundo fragmentado**. Lisboa: Mensagem, 2002.

PNUD. **Human Development Report 2002. Deepening democracy in a fragmented world**. New York: Oxford University Press, 2002a.

PNUD. **Informe sobre Desarrollo Humano 1998**. Madrid: Mundi-Prensa, 1998.

PNUD. **Informe sobre Desarrollo Humano 1994**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

PNUD. **Informe Desarrollo Humano 1990. Definición y medición del desarrollo humano**. Bogotá: Tercer Mundo, 1990.

RADIN, B. A. **Os instrumentos da gestão intergovernamental**. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. Administração Pública: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010 p. 597-618.

**REGRAS DE BRASÍLIA** sobre o acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade. Mar. de 2008. Disponível em < <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direitos-humanos/Regras%20de%20Brasilia%20sobre%20acesso%20a%20justica.pdf>> Acesso 07/10/2012).

REZENDE, M. J. de. As múltiplas implicações da efetivação da democracia hoje: os desafios vindos à tona no Relatório do desenvolvimento humano, de 2002, das Nações Unidas. **Reflexión Política**, 2008, vol. 10 no. 2º ISSN 0124-0781.

RDH/2002 **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2002: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado**. <[HTTP://www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)>. Acesso em: 12/11/2012.

RIEDEL, U. **Brasil sem pobreza**. PNUD, 2011, p.1. Disponível <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=2552>> Acesso em: 23/05/2012.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

ROUSSEAU, J. J. **Do Contrato Social**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

ROUSSEAU, J. J. **Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens**. São Paulo: Abril Cultural, 1975.

SADER, E. **Quando Novos Personagens entram em Cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

SANTOS, B. de S. **Democratizar a democracia**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, B. de S. **Democratizar a democracia**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002<sup>a</sup>.

SANTOS, B. de S. **A Reinvenção da Emancipação Social: explorando as possibilidades da Globalização Contra-Hegemônica**. Coimbra: Projeto CES/MacArthur, 1998.

SANTOS, B. de S. (2002). **Os processos de globalização**. In **A globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Civilização Brasileira, p.455-559.

STRANGE, S. As supranacionais e o Estado. In: Hall, J. A. (Org.). **Os Estados na história**. (Trad. de Paulo Vaz et al.). Rio de Janeiro: Imago Editora, p. 422-446. 1992.

SINGER, P. Globalização positiva e globalização negativa: a diferença é o Estado. **Novos Estudos**, CEBRAP, n. 48, julho, 1997.

SANTOS, M. H. de C. "Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte". In: **DADOS** – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, no 3, 1997. pp. 335-376.

SARTORI, G. Democracia. In **Revista de Ciências Políticas**. Vol. XIII, nº1 e 2, Instituto de Ciência Política o Pontifícia Universidad Católica de Chile, 1991.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SEN, A. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, A. **El valor de la democracia**. Madrid: El viejo topo, 2006.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro, ed Record, 2008.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, M. K. **A Construção da Participação Popular**. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

SZTOMPKA, P. **A Sociologia da mudança social**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

THOMPSON, J.B. **Ideologia e cultura: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. Petrópolis: Vozes, 1995

TILLY, C. **Coerção, capital e estados europeus (1990-1992)**. São Paulo: EDUSP, 1996.

TILLY, C. Movimentos Sociais como Política. **Revista Brasileira de Ciência Política**. nº 3, janeiro-julho de 2010, Brasília, pp. 133-160.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

VITALE, D. Cidadania e Democracia no Brasil. **Revista Cult**. Mar. de 2010. Disponível em < <http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/cidadania-e-democracia-no-brasil/>> Acesso em: 26 Nov de 2012.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

WEFFORT, F. **Por que Democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984.