

O ESTADO DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA



# Democracia, agência e estado

Teoria com intenção comparativa

**Guillermo O'Donnell**



PAZ E TERRA

Plataforma  
Democrática



*Democracia, agência e estado* é um livro de teoria política, sobre os vários aspectos da democracia e do estado, em si mesmos e em suas relações. Seu ponto de partida é a convicção do autor de que essas relações são tão importantes quanto relativamente ignoradas, e que seu exame contribui para lançar novos olhares sobre a democracia e o estado. O argumento básico é que a democracia, inclusive na versão que se restringe à democracia política, pressupõe a concepção do ser humano como um agente que adquiriu, através de processos históricos que variaram ao longo do tempo e do espaço, o título de ser reconhecido e legalmente amparado como um portador de direitos à cidadania não só política, mas também civil, social e cultural. Esta entidade – o ser humano como agente/cidadão(dã) – é o microfundamento que enraíza os aspectos empíricos e normativos da democracia. Embora nem sempre de maneira visível, esse enraizamento repercute fortemente sobre a democracia, o estado e suas inter-relações. Como indica o subtítulo, este livro é também teoria com intenção comparativa. Abrir caminhos para investigações empíricas e comparativas disciplinadas é sua intenção. Este é também um livro moral e politicamente motivado, orientado pela preo-

## Democracia, agência e estado

Coleção *O Estado da Democracia na América Latina*  
Dirigida por Bernardo Sorj (Centro Edelstein) e Sergio Fausto (iFHC)

A coleção *O Estado da Democracia na América Latina* é parte do projeto Plataforma Democrática, uma iniciativa do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais e do Instituto Fernando Henrique Cardoso, dedicada a fortalecer a cultura e as instituições democráticas na região, através do debate sobre as transformações da sociedade e da política na América Latina e no mundo.

Títulos publicados

*Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina*  
Bernardo Sorj (org.)

*As Farc. Uma guerrilha sem fins?*  
Daniel Pécaut

*Silêncio, Cuba. A esquerda democrática diante do regime da Revolução Cubana*  
Claudia Hilb

*Poder político e meios de comunicação: da representação política ao Reality Show*  
Bernardo Sorj (org.)

*Difícil democracia*  
Sergio Fausto (org.)

GUILLERMO O'DONNELL

# Democracia, agência e estado

Teoria com intenção comparativa

Tradução  
Vera Joscelyne



PAZ E TERRA

© 2010, Centro Edelstein/iFHC

Traduzido do original em espanhol: *Democracia, agencia y estado: teoria con intención comparativa*

*Tradução:* Vera Joscelyne

*Preparação:* Gabriela Delgado

*Diagramação:* Join Bureau

*Capa:* Miriam Lerner

*Imagem de capa:* © Hiroshi Suga/Amanaimages/Corbis/Corbis (DC)/Latinstock

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

---

O23d

O'Donnell, Guillermo

Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa / Guillermo O'Donnell;  
tradução Vera Joscelyne. – São Paulo : Paz e Terra, 2011.

316 p.

Tradução de: *Democracia, agencia y estado: teoria con intención comparativa*

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7753-145-5

1. Ciência política. 2. Democracia. 3. Estado. 4. Cidadania. I. Título.

10-6418

CDU:

CDD: 320.1

321.01

023426

---

EDITORA PAZ E TERRA LTDA

Rua do Triunfo, 177

Santa Ifigênia, São Paulo, SP – CEP 01212-010

Tel.: (011) 3337-8399

E-mail: vendas@pazeterra.com.br

Home page: www.pazeterra.com.br

2011

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

# Sumário

Introdução.....	7
Capítulo I. O regime democrático (ou a democracia política) e a cidadania como agência .....	21
Capítulo II. Agência: origem, concomitantes e expansões .....	41
Capítulo III. O estado: definição, dimensões e surgimento histórico.....	65
Capítulo IV. O estado e seus referentes: nação, povo e cidadania.	91
Capítulo V. O estado como legalidade: contribuições e ambivalências.....	115

Capítulo VI. As múltiplas faces do estado e sua unidade subjacente .....	139
Capítulo VII. Dialógica, agência e democracia.....	159
Capítulo VIII. Um rápido olhar sobre a América Latina.....	173
Capítulo IX. Contexto social, opções e convergências.....	201
Capítulo X. Os enigmas da globalização e o pluralismo legal.....	219
Capítulo XI. Conclusões.....	241
Obras citadas .....	257

# Introdução

## I.

Este é um livro de teoria política, sobre vários aspectos da democracia e do estado, em si mesmos e em suas relações. Seu ponto de partida é minha convicção de que essas relações são tão importantes quanto relativamente ignoradas, e que seu exame contribui para lançar novos olhares sobre a democracia e o estado. O argumento básico é que a democracia, inclusive na versão que se restringe à democracia política, pressupõe a concepção do ser humano como um agente que adquiriu, através de processos históricos que variaram ao longo do tempo e do espaço, o título de ser reconhecido e legalmente amparado como um portador de direitos à cidadania não só política, mas também civil, social e cultural. Esta entidade – o ser humano como agente/cidadão(dã) – é o microfundamento que enraíza os aspectos empíricos e normativos da democracia. Embora nem sempre de maneira visível, esse enraizamento repercute fortemente sobre a democracia, o estado e suas inter-relações. Analisarei estas repercussões no decorrer deste livro.

Como indica o subtítulo, este livro é também teoria com intenção comparativa. Com ele espero abrir caminhos para investigações empíricas e comparativas disciplinadas – investigações que, apresso-me em advertir ao leitor(a), estão além do alcance deste livro. Este é também um livro moral e politicamente motivado, orientado pela preocupação que despertam as falhas nas democracias contemporâneas – principal, mas não exclusivamente, na América Latina – e pelas cruéis realidades sociais que lhes subjazem.

O livro tem origem em uma história pessoal, que me permito relatar brevemente na seção seguinte.

## II.

Sempre me interessei muito pela política. Na juventude, este interesse converteu-me em um político, a princípio como líder estudantil na Universidade de Buenos Aires. Mas logo descobri, e com bons motivos para me autocriticar, que eu era um mal político. A esta altura já tinha me formado em direito, seguindo o que à época era um dos caminhos típicos para uma carreira política e, por certo, como forma de sustentar minha família. Estes estudos foram também uma oportunidade para aprender algo sobre teoria política na Faculdade de Direito, o único tipo de instituição que oferecia alguns cursos a ela relacionados. No entanto estes cursos, basicamente de direito constitucional e comparado eram, em sua maioria, a recitação rigorosa e formal de textos legais – terrivelmente chatos.

Depois de abandonar qualquer esperança e desejo de me converter em um político, e cansado de exercer a advocacia, decidi estudar ciência política nos Estados Unidos. Em 1968 fui para a Universidade de Yale, atraído pela constelação de acadêmicos que ali ensinavam: Robert Dahl, Karl Deustch, Robert Lane, Harold Lasswell e Douglas Rae, entre outros. Por sorte minha, à época chegou a Yale, vindo da Universidade de Berkeley, aquele que seria meu principal mentor e generoso amigo – David Apter; outra boa notícia foi também que a partida de Deustch para Harvard foi mais do que compensada pela chegada a Yale de outros dois grandes acadêmicos e futuros amigos, Juan Linz e Alfred Stepan. Privilegiado por esse ambiente, por alguns companheiros brilhantes e uma biblioteca maravilhosa, dediquei-me intensamente a estudar ciência

política. Estávamos no final dos anos 1960, tempos agitados pela guerra do Vietnã e pela crescente oposição que a ela se fazia nos Estados Unidos, pelos acontecimentos de maio em Paris e outras crises. Foram tempos em que se desvanecia o enfoque *behaviorista* e se expandia a influência do funcionalismo estrutural e suas aplicações à ciência e à sociologia política sob o rótulo de teorias da modernização e do desenvolvimento político. Para estudantes de pós-graduação como eu foi bom que nenhum dos professores de Yale acima mencionados compartilhasse destas ideias. A parcial exceção era Apter, cuja própria versão da teoria da modernização era, de qualquer forma, significativamente diferente da dominante. Isto me deu boas oportunidades para estudar e discutir meu interesse obsessivo pelo tipo de regime autoritário que estava surgindo na América do Sul, bem como minha crença de que tinha causas e características diferentes dos “clássicos” autoritarismos tradicionais e populistas da América Latina, e como isto se relacionava com as atribulações da democracia, algo que eu havia aprendido a apreciar através das já abundantes desgraças políticas da Argentina. Este interesse foi estimulado por Apter, que havia estudado “sistemas burocráticos” em suas investigações na África;<sup>1</sup> por Linz, que pouco tempo antes havia escrito seu memorável artigo sobre “Authoritarian Spain”,<sup>2</sup> e por Stepan, que chegou a Yale após concluir sua tese doutoral na Universidade de Columbia sobre os militares brasileiros e o regime autoritário inaugurado no país em 1964.<sup>3</sup> O fato de terem chegado a Yale dois anos após o golpe de 1966 na Argentina, dominados pelos interesses que mencionei, transformou estes intelectuais em uma fonte valiosa de aprendizagem e inspiração. Mais tarde, em 1972, publiquei meu primeiro livro, *Modernización y Autoritarismo*, graças ao generoso apoio de Apter como meu mentor e diretor da série que publicou o livro em inglês. Dei aos regimes emergentes o nome de “burocrático-autoritários” (BA), unificando as palavras utilizadas, respectivamente, por Apter e Linz, mas definindo este feio termo como o tipo de regime autoritário específico dos casos da América do Sul de que me ocupava naquele momento.<sup>4</sup> Ao fazê-lo,

<sup>1</sup> Veja Apter (1967; existe edição em castelhano, veja Obras citadas, e 1971).

<sup>2</sup> Linz (1964).

<sup>3</sup> Publicado em Stepan (1971; existe edição em castelhano, veja Obras citadas).

<sup>4</sup> Continuei com este tema em outro livro, *El estado burocrático-autoritario: Argentina 1966-1973, Triunfos, Derrotas y Crisis*. Publiquei-o pela primeira vez na Argentina em 1982, após tê-lo praticamente terminado vários anos antes. Não pude publicá-lo devido às condições altamente repressivas então prevalecentes na Argentina; veja, sobre isso, o capítulo VII.

argumentei contra duas linhas de interpretação. Uma, baseada na teoria da modernização e do desenvolvimento político, porque ela não explicava, exceto como casos excepcionais, o surgimento desses autoritarismos nos países mais modernizados, industrializados e urbanizados da América do Sul. A outra linha de interpretação via esses casos simplesmente como expressão do autoritarismo tradicional ou, outro lado do espectro ideológico, como “fascismo dependente e colonial”. O fato de o Chile e o Uruguai em 1973 e uma vez mais a Argentina, em 1976, terem caído sob este tipo de dominação foram eventos infelizes que ajudaram a chamar a atenção para meu livro e para as preocupações que ali expressei sobre a possibilidade de seu futuro aparecimento.

A investigação e as reflexões que empreendi em Yale foram atividades acadêmicas. Porém, quando regressei à Argentina no final de 1971, em meio ao colapso do regime burocrático-autoritário inaugurado em 1966, meu trabalho era obviamente – às vezes muito obviamente – parte de agitados e cada vez mais violentos conflitos. A partir daí continua minha história pessoal que inclui a ida da Argentina para o Brasil em 1979, aproveitando a generosa hospitalidade de, primeiro, o IUPERJ e, mais tarde, do CEBRAP. Em 1982, comecei a trabalhar como diretor acadêmico do Kellogg Institute da Universidade de Notre Dame; e desde então dividi meu tempo entre a Notre Dame, o Brasil, o Center for Advanced Behavioral Studies in the Social Sciences em Stanford e dois períodos na Grã-Bretanha como professor visitante nas Universidades de Cambridge e Oxford. Comecei a passar cada vez mais tempo na Argentina para chegar finalmente, há três anos, como professor na Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

Não quero entediar o leitor com mais detalhes desta história. Conteí uma pequena parte porque quero destacar alguns pontos relevantes para o conteúdo deste livro. Um deles é que meus estudos sobre o autoritarismo-burocrático me levaram ao modelo-de estado que era implantado por este tipo de dominação e à literatura que à época existia sobre o estado. Um segundo ponto é que, durante esses estudos, enquanto vivia sob uma versão particularmente desumana deste modelo de estado na Argentina entre 1976 e fins de 1979, não parei de pensar, e ansiar, por sua contraparte – a democracia. O terceiro é que, quando começaram as

---

Este livro acaba de ser reeditado pela Prometeo Libros, 2009; no Epílogo desta última edição descrevo as vicissitudes que esse livro e *Modernización* sofreram devido a essas condições.

transições na América do Sul, eu já havia escrito alguns textos sobre este tema,<sup>5</sup> e a partir daí dediquei-me a estudar as democracias que acabavam de surgir e, cada vez mais, o que afirmo ser a necessária crítica democrática destas e, na verdade, de todas as democracias.<sup>6</sup> Isto me levou a novos estudos sobre teoria democrática, algo que eu havia começado com Dahl e Linz em Yale. O último ponto é que estes estudos me ajudaram a reconhecer a importância crucial do direito para a democracia; assim, depois de ignorar por aproximadamente 30 anos a teoria jurídica, vi-me relendo os teóricos que tinha estudado na Faculdade de Direito e ampliando-os com outros menos formalistas e mais contemporâneos.

Estes interesses permeiam o presente livro: a memória do autoritarismo burocrático e a crença de que, apesar das falhas das democracias existentes, nada poderia ser pior que um retorno ao autoritarismo; uma visão do estado que, além de suas burocracias, inclui, entre outras dimensões coconstitutivas, o sistema legal; a conclusão de que além do regime e da cidadania política que ele sanciona, deve-se entender que a democracia inclui outras dimensões de cidadania – civil, social e cultural – assim como complexas relações com o estado em que se encontra imbricada; e a conclusão de que, embora a democracia deva ser objeto de um estudo analítico e empírico cuidadoso, ela também tem uma intrínseca dimensão moral. E inspirando todo o anterior, minha convicção de que uma compreensão adequada da democracia não só como conjunto de instituições e práticas, mas também como poderosa força normativa, exige reconhecer que, desde suas origens, ela se baseia na ideia de que o(a) cidadão(dã) é um agente, um ser dotado de razão prática e capaz de discernimento moral. Neste livro espero mostrar que esta ideia infunde as várias dimensões da cidadania assim como temas básicos para a conceitualização e prática da democracia, do estado e de suas inter-relações.

---

<sup>5</sup> Este trabalho inicial refletiu-se posteriormente no volume que coeditei com Philippe Schmitter e Laurence Whitehead, e no volume IV deste trabalho (*Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas*) de que fui coautor com Schmitter. Alguns de meus escritos dessa época, inclusive o documento que originalmente escrevi para esse projeto, são recopilados em *Contrapuntos*, O'Donnell (1997a), (1999; existe edição em inglês veja Obras citadas). Outra coleção, de estudos mais antigos divulgados como *samizdats* durante o período extremamente repressivo de 1976 a 1978, foi publicada pela Prometeo Libros, sob o sugestivo título de *Catacumbas* (O'Donnell, 2009).

<sup>6</sup> Recopilei alguns destes trabalhos em *Disonancias*, O'Donnell (2007), também da Prometeo Libros.

### III.

Uma das lições que aprendi em Yale foi que há conhecimentos muito valiosos disponíveis nas grandes instituições acadêmicas da parte Noroeste do mundo. Mas também me convenci de que esses conhecimentos não devem nos induzir a deixar de lado a investigação da especificidade histórica de países localizados em outras partes do mundo. Aliás, o recente surgimento de regimes que são ou afirmam ser democráticos gerou desafios importantes para as teorias da democracia prevalecentes até pouco tempo. Para começar, existe confusão e desacordo sobre como definir democracia. Alguns destes desacordos são inevitáveis, mas a confusão não o é. A necessidade de esclarecimento conceitual fica evidente pela proliferação de qualificações e adjetivos que são anexados ao termo “democracia” que foi registrada e proveitosamente analisada por Collier e Levitsky (1997).<sup>7</sup> A maioria destes qualificativos refere-se às democracias surgidas recentemente, insinuando as hesitações existentes na literatura comparada e também em estudos nacionais e regionais, sobre os critérios que determinam que casos podem ou não ser qualificados como democracias.<sup>8</sup> A razão principal para estas hesitações é que muitas democracias novas e algumas antigas, no Sul e no Leste, apresentam características discordantes daquelas que, segundo as teorias ou expectativas de alguns observadores, uma democracia “deve ter”. Esta suposição, no entanto, é problemática, pois o próprio conceito central não está claro. Como disse Hart (1961, p. 14; há edição em português, veja Obras citadas), “uma definição que nos diz que algo é membro de uma família não nos pode ajudar se só temos uma ideia vaga ou confusa a respeito do caráter da família”.<sup>9</sup>

Além deste problema, estamos diante de uma questão histórico/contextual. Praticamente todas as definições de democracia são, naturalmente, destilação da trajetória histórica e da situação atual dos países do Noroeste.<sup>10</sup> Contudo, as trajetórias e a situação de outros países que hoje

<sup>7</sup> Para outras discussões relevantes veja Newey (2001) e Collier et al (2006).

<sup>8</sup> Um passo à frente nos necessários esclarecimentos conceituais é o reconhecimento crescente de um subtipo, não de democracia e sim de autoritarismo, os “autoritarismos eleitorais” discutidos no trabalho pioneiro de Karl (1986) e nos trabalhos recentes de Diamond (2002), Levitsky e Way (2002) e Schedler (2006), assim como a discussão de *democraduras* em Whitehead (2002).

<sup>9</sup> Este autor discute definições do direito, mas bem poderia ter-se referido à democracia.

<sup>10</sup> Com licença considerável, utilizo este termo como abreviação estilizada para referir-me aos países de democratização inicial localizados no quadrante do Noroeste do mundo, excluindo

podem ser considerados democráticos diferem consideravelmente dos de outras regiões. Neste caso, uma teoria que tenha abrangência adequada deve avaliar estas diferenças e, ao fazê-lo, identificar características específicas a cada democracia, gerando assim subtipos dentro do universo de casos. Por esse motivo o presente estudo baseia-se na opinião de que as teorias da democracia precisam ser revisadas, mesmo que isso signifique maior tempo e esforço; essas revisões podem dar origem a instrumentos conceituais apropriados para obter uma melhor teoria da democracia (e, por conseguinte, da democratização) em suas várias encarnações.

#### IV.

Talvez a melhor forma de guiar o(a) leitor(a) pelas páginas que seguem seja indicar os temas principais de que trato em cada capítulo.

1. Começo no capítulo I com o núcleo institucional da democracia, o regime e seus concomitantes, a cidadania política e os direitos e liberdades “políticas” a ela relacionados. Sugiro então que se agregue à lista habitual de características das eleições duas que não poucas vezes são omitidas, aparentemente por serem consideradas óbvias no Noroeste embora não o sejam em outras regiões: que as eleições democráticas devem ser decisivas e institucionalizadas.
2. Um argumento nesse mesmo capítulo é que no regime democrático a unidade individual não é o eleitor e sim o(a) cidadão(dã), entendido(a) como um(a) agente legalmente habilitado(a) e protegido(a). Outra questão relacionada é que, como portadores de (pelo menos) liberdades e direitos políticos, os(as) cidadãos(dãs) são portadores(as) de personalidade legal, condição que é sancionada legalmente e é independente, para sua efetividade e acionabilidade, de reconhecimentos intersubjetivos. Esta

---

os do Sul da Europa que seguiram caminhos históricos diferentes dos da maior parte de seus vizinhos do Norte. Um caso complicado é os Estados Unidos, com suas consideráveis diferenças históricas e atuais em relação à maioria dos países europeus; portanto, após algumas dúvidas, decidi incluir os Estados Unidos no conjunto que estou tentando delimitar, mas acrescentando no capítulo IV alguns comentários e qualificações. Além disso, embora eu considere que o nível de generalização que uso para me referir aos “países do Noroeste” está, de um modo geral, justificado, quando existem diferenças significativas, especialmente com relação à Alemanha, também as comento no capítulo IV.

condição subjaz a atual extensão do que denomino de “aposta universalista”, que expressa a mudança de regimes autoritários e democracias oligárquicas para os atuais regimes democráticos inclusivos. Também menciono que as fronteiras internas e externas dessas liberdades não são teoricamente passíveis de firme e definitiva decisão (elas são *indecidíveis*), o que deve ser explicitamente teorizado porque ajuda a entender as tensões, a dinâmica e a abertura histórica próprias da democracia.

3. O fato de o(a) cidadão(dã)/agente ser a unidade individual básica, o microfundamento da democracia, tem derivações que exploro no capítulo II. Nele afirmo que a democracia contemporânea tem uma grande dívida com uma concepção da agência humana que teve ampla elaboração em algumas correntes da filosofia moral e da teoria jurídica. O exame neste capítulo mostra um aspecto adicional: que as “liberdades políticas” do regime são, na verdade, parte de direitos civis muito mais antigos, cuja evolução ajuda a compreender o surgimento e a expansão das ideias de agência e seu amparo legal.
4. Outro ponto, que observo primeiramente no capítulo I e continuo no capítulo III, é que já no nível do regime encontramos o estado. Um aspecto desta presença é amplamente reconhecido pela literatura, o estado como delimitação territorial do eleitorado. Mas encontramos pelo menos dois outros aspectos implicados pela própria definição de um regime democrático: primeiro, como o sistema legal que sanciona e respalda os direitos e liberdades antes mencionados e, segundo, como (pelo menos) o subconjunto de suas burocracias que atua de maneira consistente com a efetivação de tais direitos e liberdades. Estas considerações me levam a oferecer, no capítulo III, uma conceitualização do estado, entidade às vezes omitida pela teoria democrática ou, quando reconhecida, reduzida a suas burocracias e a seu papel como a mencionada delimitação territorial. Neste capítulo afirmo que além dessas burocracias, o estado deve ser entendido como um sistema legal, como uma tentativa de foco de identidade coletiva e como um filtro em relação a seu “exterior”. Afirmo que estas quatro dimensões do estado, sempre que sejam entendidas como historicamente contingentes, são úteis para sua adequada conceitualização. Dou prosseguimento a este

tema com uma breve discussão do processo de formação do estado no Noroeste. Além disso, no capítulo III e depois no decorrer do livro, sublinho algumas tensões intrínsecas entre a democracia e o estado, inclusive os mais democratizados. Estas considerações são parte de um argumento geral do livro; isto é, que as complexas relações entre democracia e estado exigem mais atenção do que que têm recebido.<sup>11</sup>

5. Os estados contemporâneos têm normalmente uma identidade coletiva como seu referente, predicado de diversas formas como nação, povo e/ou cidadania. Discuto este assunto no capítulo IV, incluindo variações comparativas observáveis, especialmente na América Latina.
6. Outro aspecto constitutivo do estado é como um sistema legal que normalmente penetra e contribui para dar ordem e previsibilidade a múltiplas relações sociais. Discuto esta questão no capítulo V, incluindo algumas tensões inerentes à própria legalidade democrática e as maneiras e graus em que pode ou não existir um estado democrático de direito.
7. No entanto, a essa altura da análise observo que as quatro dimensões do estado que proponho são insuficientes para sua adequada conceitualização. No capítulo VI afirmo que outra perspectiva necessária é o exame das diversas faces que o estado oferece, com especial atenção às que frequentemente mostra aos setores pobres, excluídos e/ou discriminados da população; estes aspectos afetam diretamente a qualidade e, no limite, a própria existência da democracia. Neste capítulo também discuto algumas faces profundamente ambivalentes do estado que resultam da burocracia, do capitalismo e da globalização, especial mas não exclusivamente em países socialmente muito heterogêneos.

---

<sup>11</sup> Apresentei este argumento pela primeira vez em “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas” em *Desarrollo Económico*, 1993, 33 n. 130 (reimpresso como capítulo IX de *Contrapuntos* [Buenos Aires: Editorial Paidós, 1997]) baseado em uma crítica de teorias que considero rigidamente centradas no regime democrático. Alguns valiosos trabalhos discutem as relações entre a democracia e o estado, embora, como espero deixar claro no presente livro, tenhamos ainda muito trabalho à frente. Veja especialmente Alford e Friedland (1985; existe edição em castelhano, veja Obras citadas), Cavarozzi (1996), Diamond (1999), Fishman (1999), Garretón (1994), González e King (2004), Gunther et al (2007), Linz e Stepan (1996), Iazzetta (2006), Mainwaring (2006), Mariani (2008), Nun (2000) e Oszlak (2007).

tantes disto permeiam a discussão dos temas de que trato neste livro; o regime e os direitos políticos a ele relacionados; as diversas dimensões do estado e sua unidade subjacente (embora não óbvia); os referentes e as faces do estado; as opções e redes dialógicas favoráveis para a efetividade da agência; as relações inerentemente conflitantes entre as igualdades da cidadania política e civil, por um lado, e as desigualdades continuamente geradas especialmente pelas burocracias e pelo capitalismo, pelo outro; e os pluralismos que a própria agência implica e gera.

Após essas incursões, nas Conclusões regresso à agência como fundamento do significado empírico e normativo da democracia. Ao longo do caminho, fui empurrado para fora de minha disciplina, a ciência política, para temas discutidos por ricas e complexas literaturas cujo estudo me beneficiou enormemente. Utilizo e cito seletivamente essas literaturas, guiado pelos interesses que aqui me inspiram; espero que seus respectivos autores me desculpem por não discuti-los detalhadamente, o que estava fora do alcance deste livro e, confesso, em alguns temas além das minhas aptidões como viajante fascinado pelos terrenos que eles cultivam.

## V.

Este livro ocupou minha mente durante aproximadamente dez anos. Aproximei-me de alguns de seus temas em livros que coorganizei, com minhas contribuições pessoais para eles<sup>12</sup> e em artigos que recopilei em volumes já citados. Gostaria de acreditar que estes escritos têm entidade própria, mas também os considerei como formas de me aproximar dos temas do presente livro. Durante esta viagem me beneficieei enormemente das discussões e intercâmbios com muitos amigos e colegas em lugares e instituições entre as quais se encontram o IUPERJ e o CEBRAP, a Universidade de Notre Dame e seu Kellogg Institute, o Center for Advanced Behavioral Studies in the Social Sciences e as Universidades de Cambridge e Oxford. Aqui não tentarei enumerar as muitas pessoas para com as quais tenho uma dívida intelectual significativa

<sup>12</sup> Em Tokman e O'Donnell (1999), Méndez, O'Donnell e Pinheiro (2002) e O'Donnell, Iazzetta e Vargas Culler (2003).

nessas instituições, assim como outras com quem me encontrei em várias reuniões e seminários, mas espero saibam de minha gratidão. Mas as contribuições e o estímulo de alguns colegas para a finalização deste livro foram tão importantes que seria extremamente injusto omiti-los aqui: refiro-me a Scott Mainwaring e Timothy Scully C.S.C na Notre Dame e Kellogg Institute; Laurence Whitehead na Universidade de Oxford; Marcelo Cavarozzi na Universidad Nacional de San Martín; Carlos Strasser de FLACSO Argentina, e através de vários encontros aqui e ali, Ernesto Garzón Valdés. Agradeço também os comentários muito pertinentes que, com vistas à publicação em português deste livro, me foram feitos por Bernardo Sorj. Também, agradeço muito especialmente ao excelente trabalho de revisão técnica e editorial realizado, na Paz e Terra, por Katia Halbe.

E, sobretudo, há uma pessoa que quero mencionar especialmente: minha querida esposa, companheira, colega e crítica, Gabriela Ippolito-O'Donnell. Ela me deu apoio e inspiração inestimáveis durante o longo período e as muitas viagens – físicas e intelectuais – que a escrita deste livro exigiu. É a ela que o dedico com todo meu amor.

## Capítulo I

# O regime democrático (ou a democracia política) e a cidadania como agência<sup>1</sup>

Neste capítulo examino o regime – o núcleo da democracia política e o componente sem o qual ela não poderia existir. Após revisar algumas definições de democracia (seção I.1) discuto temas que surgem da definição que proponho para o *regime democrático* ou *democracia política*, termos que uso como equivalentes; os tipos de eleição que este regime implica (I.2); as liberdades e direitos políticos que rodeiam esse regime e o tornam possível e algumas questões suscitadas pela indefinição dessas liberdades (I.3); o que chamo de aposta universalista a que cada cidadão(dã) está sujeito em uma democracia política, voluntariamente ou não – um tema que me ajuda a definir o conceito de cidadania política (I.4); e nosso primeiro encontro com o estado, como elemento coconstitutivo da democracia política (I.5). Além disso, ao longo destas

---

<sup>1</sup> Este capítulo e o seguinte são versões extensamente revisadas de um trabalho publicado previamente (capítulo I de O'Donnell, 2007). Permito-me esta repetição parcial porque os temas que destaco nesse texto são necessários para uma compreensão adequada dos próximos capítulos deste livro.

análises detecto uma entidade, o cidadão(dã) como agente; afirmo que este é um aspecto absolutamente decisivo da democracia.

## I.1. Sobre algumas definições da democracia política

Uma revisão de definições influentes oferece um ponto de entrada para a análise da democracia política. Começo com a de Schumpeter (1975 [1942]; existe edição em castelhano, veja Obras citadas). Após argumentar que a “Democracia é um método político [...] um certo arranjo institucional para chegar a decisões políticas – legislativas e administrativas”, Schumpeter oferece sua célebre definição do “método democrático” como “o sistema institucional para chegar a decisões políticas no qual os indivíduos adquirem poder para decidir através de uma luta competitiva pelo voto dos cidadãos(dãs)” (ibid, p. 242). Esta é a definição paradigmática “minimalista” da democracia.

Schumpeter não para por aí. Em primeiro lugar o autor esclarece que “o tipo de competição pela liderança que é o que define a democracia requer uma competição livre em busca de um voto livre” (ibid, p. 217). Quase ao mesmo tempo Schumpeter formula uma importante ressalva quando, após comentar que “o método eleitoral é praticamente o único disponível para as comunidades, seja qual for seu tamanho”, acrescenta que este método não exclui “outras formas (menos competitivas) de garantir a liderança [...], e que não é possível excluí-las porque se o fizéssemos teríamos um modelo completamente irreal” (ibid, p. 271).

Significativamente, esta frase termina com uma nota de rodapé que enuncia que “como ocorre no campo econômico, existem algumas restrições implícitas nos princípios legais e morais da comunidade” (ibid, p. 271, nota de rodapé 5). O significado destas afirmações, em contraste com a definição apresentada imediatamente antes por Schumpeter, é pouco claro. Suponho que o autor percebeu que estava a ponto de abrir uma caixa de Pandora: se a “competição para a liderança” tem algo a ver com “os princípios legais e morais da comunidade”, sua definição ou sua descrição de como funciona “o método democrático” arrisca-se a não ser tão minimalista como indicaria uma leitura isolada da célebre definição – e como foi interpretada por um número bastante amplo de autores.

Além disso, Schumpeter adverte que para que exista “a competição livre por um voto livre” é preciso que se reúnam algumas condições externas ao processo eleitoral. Nas palavras do autor:

Se, pelo menos em princípio, todos são livres para competir pela liderança desde que possam se apresentar diante do eleitorado, isso significará, em muitos casos, embora nem sempre em todos, uma liberdade considerável de discussão para todos. Em particular, a liberdade para competir pela liderança política normalmente representará uma considerável liberdade de imprensa. (ibid, p. 271-72).

Em outras palavras, para que “o método democrático” exista, algumas liberdades básicas, presumivelmente relacionadas aos “princípios legais e morais da comunidade” devem ser efetivas e, como Schumpeter enfatiza, devem ser efetivas para “todos”. Finalmente, voltando à sua definição (e um enunciado a ela intimamente relacionado onde afirma que “a função primordial do eleitorado [é] gerar um governo”), o autor esclarece um pouco mais e diz: “Tive a intenção de incluir na frase a função de destituí-lo” (ibid, p. 272, também 269 e 273). Neste sentido, ainda que implicitamente, Schumpeter diz que não está se referindo a um evento pontual e sim a um método de seleção e mudança de governos ao longo do tempo; conseqüentemente a definição de Schumpeter flui a partir de um acontecimento pontual (a eleição) até o conceito de um regime duradouro.

Devemos observar também as páginas seguintes às passagens que citei. Ali Schumpeter sugere várias “condições para o êxito do método democrático”. São elas: 1. Uma liderança apropriada; 2. “A categoria efetiva das decisões de políticas não deve ser muito ampla”; 3. A existência de “uma burocracia bem preparada, com prestígio e tradição, dotada de um forte sentido de dever e um *esprit de corps* não menos forte”; 4. Os líderes políticos devem exercer um grande “autocontrole democrático” e respeitar-se mutuamente; 5. Também deveria existir “uma ampla tolerância para as diferenças de opinião”, para a qual, voltando à sua nota de rodapé mencionada acima, nosso autor acrescenta que “um caráter nacional e hábitos nacionais de um determinado tipo” são apropriados; e 6. “Todos os interesses que importam são praticamente unânimes não somente com relação a sua lealdade ao país como também aos princípios estruturais da sociedade existente” (ibid, p. 289-296). Estas afirma-

ções estão longe de serem claras por si próprias e com relação às consequências previstas por Schumpeter diante da ausência das condições que ele sugere para o êxito do “método democrático”. Em primeiro lugar, o autor não nos diz se cada uma destas condições é suficiente para o “êxito do método democrático” ou se, como parece razoável interpretar, é necessário que estas condições existam em conjunto. Em segundo lugar, o autor tampouco nos diz se “a ausência de êxito” significa que esse “método” seria abolido ou que conduziria a algum tipo de democracia “diminuída”.<sup>2</sup> Se a resposta para esta pergunta for que essas condições são suficientes ou necessárias, então teríamos de incorporar à definição de Schumpeter a ampla lista de dimensões que transcrevi, pelo menos como condições necessárias do objeto que está definindo – isto transformaria sua definição em qualquer coisa menos minimalista. Se, por outro lado, a resposta correta é que existiria algum tipo de democracia diminuída, Schumpeter, contra sua afirmação de que caracterizou perfeitamente o “método democrático”, não conseguiu oferecer uma tipologia que diferencie os dois tipos de democracia, a plena e a diminuída.

Estes esclarecimentos, observações, postulados de condições necessárias e alusões a um regime se sucedem nas páginas que seguem imediatamente à célebre definição. Não há dúvida de que a visão que Schumpeter tem da democracia é elitista:

Os eleitores fora do parlamento devem respeitar a divisão de trabalho entre eles e os políticos que elegeram... [Eles] devem entender que, a partir do momento que elegeram uma pessoa, a ação política é assunto desta pessoa e não deles. (ibid, p. 296).

Mas uma definição elitista da democracia não é necessariamente minimalista. As várias condições que Schumpeter introduz apontam que sua definição da democracia não é tão minimalista ou tão rigidamente centrada no “método” ou no processo de eleições como seu autor e muitos de seus comentaristas interpretam.

Discuti a definição de Schumpeter porque sua ambiguidade também permeia outras definições contemporâneas consideradas “shumpeterianas”, ou seja, minimalistas. Entre estas definições, a de Przeworski

<sup>2</sup> Conceito elaborado por Collier e Levitsky (1997).

(1998, p. 10) se destaca por sua contundência: “A democracia é um sistema em que os partidos políticos perdem eleições. Há partidos, divisão de interesses, valores e opiniões. Há competição organizada por meio de regras. E periodicamente há ganhadores e perdedores”. Mais recentemente, Przeworski e colaboradores ofereceram uma definição semelhante que denominaram explicitamente de “minimalista”: a democracia é

um regime onde os cargos governamentais são ocupados como consequência de eleições competitivas. Só se trata de um regime democrático se a oposição puder competir, ganhar eleições e assumir cargos governamentais [...]. [Este regime] pressupõe, por sua vez, três características: incerteza *ex ante* [...] irreversibilidade *ex post*. [...] e repetição (Przeworski et al. 2000, p. 50-51).

É pertinente destacar que, apesar da limitação da definição de Przeworski às eleições, à irreversibilidade e, especialmente, à repetição por meio da qual “a oposição tem a oportunidade de ter acesso a cargos governamentais”, estas requerem a existência de condições adicionais, semelhantes às enunciadas por Schumpeter. Se a oposição tem a possibilidade de ter acesso a cargos governamentais, devem também existir pelo menos algumas liberdades básicas. Huntington (1991, p. 7; existe edição em português, veja Obras citadas) afirma que “segue a tradição schumpeteriana” e define a democracia como um sistema político que existe “na medida em que aqueles que tenham mais poder para tomar decisões coletivas sejam selecionados por meio de eleições limpas, honestas e periódicas, onde os candidatos possam competir livremente pelos votos e nas quais toda a população adulta tenha o direito de votar”. Acrescenta que a democracia “também determina a existência de liberdades civis e políticas da palavra, de imprensa, de reunião e associação, necessárias para o debate político e para a realização de campanhas eleitorais”. De forma semelhante, Di Palma (1990, p. 16) diz que a democracia “baseia-se [...] no sufrágio livre e limpo em um contexto de liberdades civis, assim como na existência de partidos competitivos, na seleção de candidatos alternativos para os cargos e na presença de instituições políticas que regulamentem e garantam o papel do governo e da oposição”. Por sua vez, embora Sartori (1987, p. 24 e *passim*; existe edição em português, veja Obras citadas) centre sua atenção em “um sistema de governo majoritário limitado pelos direitos das minorias”

mais do que nas eleições, acrescenta que “uma opinião pública autônoma [...e uma] estruturação policêntrica dos meios de comunicação e de sua interação competitiva” são elementos necessários para que exista uma democracia.

Outra definição é a oferecida por Dahl (1989, p. 120; existe edição em castelhano, veja Obras citadas), que diz que a poliarquia (ou, de forma equivalente em meus termos, a democracia política ou o regime democrático) consiste em: 1. Funcionários eleitos. O controle das decisões governamentais sobre as políticas públicas é concedido pela constituição aos funcionários eleitos. 2. Eleições livres e limpas. 3. Os funcionários são eleitos e removidos de seus cargos por meios pacíficos em eleições periódicas e limpas, em que a coação é comparativamente pouco comum. 4. Praticamente todos os adultos têm o direito de se apresentar para ocupar cargos públicos. 5. Liberdade de expressão. 6. Informação alternativa, fontes alternativas de informação que sejam protegidas por lei. 7. Autonomia de associação. A fim de concretizar seus vários direitos, inclusive os listados anteriormente, os cidadãos(dãs) têm também liberdade de criar associações e organizações relativamente independentes, entre elas partidos políticos e grupos de interesse.

Esta definição tem a vantagem não só de estabelecer alguns atributos das eleições (cláusulas 1 a 4), mas também de enumerar explicitamente certas liberdades necessárias para que as eleições sejam democráticas (cláusulas 5 a 7); elas são denominadas “direitos políticos primários inerentes ao processo democrático” (ibid, p. 170).<sup>3</sup> A definição de Dahl tem a virtude de ter um nível de detalhe não excessivo, é em princípio suficiente para distinguir a democracia política de outros tipos de regime político. No entanto, como no caso dos autores antes mencionados, seria equivocado interpretar esta definição como minimalista ou, como faz Dahl, contrapor o objeto de sua definição a alguma visão idealizada da democracia propriamente dita. Os esforços para definir a democracia de Schumpeter até Dahl fornecem uma base importante para pensá-la como regime político; um tema que ainda precisa ser discutido é se estas definições se referem à democracia *tout court* ou apenas a um aspecto dela, a democracia política.

<sup>3</sup> Reformulando Dahl ligeiramente, denomino estas liberdades de *liberdades* de expressão e associação e de acesso a fontes alternativas de informação que rodeiam a um regime democrático; como veremos mais à frente, com veremos adiante esta não é uma lista exaustiva.

Em contraste com as definições prescritivas, as anteriormente referidas têm a importante vantagem de oferecer base empírica para identificar e, em princípio, caracterizar, os regimes democráticos; além disso, elas identificam, embora em alguns casos de maneira implícita, aspectos fundamentais que devem ser incluídos na definição de regime democrático. Especificamente, estas definições incluem dois elementos essenciais. Em primeiro lugar, as eleições como mecanismo para alcançar os cargos mais altos do estado (à exceção das cortes supremas e forças armadas e, eventualmente, bancos centrais). Estas definições fazem referência (de modo geralmente implícito) a um regime que perdura ao longo do tempo; as eleições a que se referem não são um evento pontual. Segundo, estas definições incorporam algumas condições concomitantes, definidas como liberdades ou direitos, considerados necessários e/ou suficientes para a existência desse tipo de eleições.

## **I.2. Eleições limpas, decisivas e institucionalizadas**

Com respeito ao componente eleitoral; em um regime democrático as eleições devem ser razoavelmente<sup>4</sup> competitivas, livres, igualitárias, decisivas e inclusivas. Se as eleições são competitivas os eleitores têm pelo menos seis opções: votar pelo partido A; votar pelo partido B; não votar; votar em branco; emitir um voto nulo; ou adotar algum procedimento aleatório para determinar qual das opções anteriores seria adotada. Além disso, os partidos (pelo menos dois) que competem devem poder contar com oportunidades razoáveis de fazer com que suas posições sejam conhecidas por todos os eleitores (potenciais e efetivos). Assim também, para que exista verdadeira possibilidade de eleição, o sufrágio deve ser livre, no sentido de os(as) cidadãos(dãs) não serem coagidos (pelo menos fisicamente) ao votar nem ao tomar sua decisão

<sup>4</sup> O qualificativo implicado pelo termo “razoavelmente” (que deixarei implícito no resto das referências às eleições limpas) é resultado do fato de as condições para a realização de eleições completamente limpas não se cumprirem em parte alguma. Entre outras razões encontram-se as consequências da desigualdade social e as consequentes desigualdades no acesso a recursos econômicos e aos meios de comunicação; barreiras às vezes interpostas para a formação de partidos que, de outra maneira, expressariam profundas clivagens sociais; e, em termos mais gerais, as indefinições das liberdades políticas das que me ocupo mais à frente; para a discussão de algumas destas questões veja Elklit e Svensson (1997) e Munck (2006).

com respeito a quem dar seu voto. Para que a eleição seja igualitária todos os votos devem ser computados por igual e sem fraude.<sup>5</sup> Por último, proponho acrescentar outra condição às eleições democráticas; devem ser decisivas, em vários sentidos. Um, que os vencedores possam assumir os cargos governamentais correspondentes. Dois, que os funcionários eleitos, com base na autoridade atribuída a seus cargos possam tomar decisões que o quadro legal/constitucional de uma democracia normalmente autoriza.<sup>6</sup> Três, que esses funcionários concluam seus mandatos no prazo e/ou nas condições estipuladas por esse quadro legal/constitucional.<sup>7</sup>

O fato das eleições serem competitivas, livres, igualitárias e decisivas determina, como disse Przeworski (1998, p. 10), que os governos podem perder as eleições e devem acatar o resultado. Este tipo de eleição é uma característica específica de um regime democrático ou democracia política. Em outros casos eleições também podem ser realizadas (como no caso de regimes comunistas, ou da designação do Papa ou inclusive sob certas juntas militares), mas só em um regime democrático existe o tipo de eleição que satisfaz os critérios mencionados acima. Mas os atributos já especificados nada dizem sobre a composição do eleitorado: existiram democracias oligárquicas com sufrágio limitado que satisfaziam esses atributos. No entanto, como consequência dos processos históricos que analisarei nos próximos capítulos, a

<sup>5</sup> Aqui afirmo simplesmente que no momento do escrutínio cada voto deve ser contado como um (ou, no caso de sistemas de voto plural, em quantidade igual aos demais). Com isto deixo de tratar do complicado problema resultante de regras eleitorais que podem fazer com que os votos emitidos em alguns distritos pesem mais (às vezes muito mais) do que os de outros. Em algum momento a super-representação pode ser tão marcante que elimina toda a aparência de igualdade eleitoral. Com relação à América Latina e à super-representação de alguns distritos nos países onde este problema é mais grave, Argentina e Brasil, veja Leiras (2007), Mainwaring (1999) e Samuels e Snyder (2001); confesso que não tenho capacidade para avaliar *a priori* até que ponto a extensão destas desigualdades pode comprometer a razoável liberdade das eleições.

<sup>6</sup> Refiro-me aqui ao fato de haver, em algumas novas democracias, "enclaves autoritários" (Garretón, 1983 e 1987) ou "domínios reservados" (Valenzuela, 1992) *de jure* ou *de facto* que impõem, normalmente por meio das forças armadas, tais restrições. O Chile e a Guatemala são, respectivamente, exemplos desse problema.

<sup>7</sup> Tal como observei na Introdução, estas condições adicionais, omitidas com bastante frequência pela literatura, são um indicador da necessidade de considerar as especificidades que as democracias fora do quadrante Noroeste costumam ter. Nesta região presume-se que na medida em que eleições razoavelmente limpas gerem um vencedor, estas serão decisivas no sentido definido acima. No entanto, como ocorreu com bastante frequência na América Latina, isto não era o que acontecia quando o "partido errado" ganhava as eleições.

democracia adquiriu outra característica, a inclusividade, ou seja, o direito de votar e de ser eleito foi outorgado a todos os(as) cidadãos(dãs) do respectivo país.<sup>8</sup>

Há outra característica fundamental da democracia política: as eleições são institucionalizadas. Ressaltei anteriormente que muitas definições da democracia fazem referência implícita a uma série de eleições durante um futuro indeterminado. Ou seja, para que as eleições sejam democráticas, praticamente todos os atores, políticos ou não, devem presumir que elas continuarão a acontecer durante um futuro indeterminado, seja em datas preestabelecidas (em sistemas presidencialistas) ou de acordo com circunstâncias também preestabelecidas (em sistemas parlamentares). Assim, portanto, os atores presumem que as liberdades continuarão em vigor. Quando estas expectativas são amplamente compartilhadas, as eleições encontram-se institucionalizadas e constituem o “único jogo existente” para ascender às posições mais altas no governo.<sup>9</sup> Estes casos não só diferem dos regimes autoritários, mas também dos casos onde, embora tenha sido realizada uma eleição limpa, não existe a expectativa generalizada de que tais eleições continuem a ocorrer no futuro. Só quando as eleições estão institucionalizadas os atores relevantes, se seu objetivo é ter acesso ao governo,<sup>10</sup> adaptam suas estratégias à expectativa de que elas continuarão a ocorrer, em vez de investir em recursos outros que não os eleitorais. Em suma, a partir deste momento, chamarei de eleições (razoavelmente) *limpas* as que cumpram a condição de serem competitivas, livres, igualitárias, decisivas, inclusivas e institucionalizadas.

Um dos termos que usei, *regime*, exige uma definição. Adaptando ligeiramente a definição que oferecemos em O'Donnell e Schmitter (1989, p. 7 e *passim*), entendo por regime

<sup>8</sup> É necessário estipular algo mais, embora se trate de uma precondição estrutural das eleições e não de um dos seus atributos. Refiro-me à existência de um domínio territorial não discutido que define o eleitorado. Vários autores comentaram esta questão de maneira adequada (entre outros Linz e Stepan, 1996, p. 16-37, Offe, 1991, Przeworski et al, 2000 e Schmitter, 1994) e a ela retornarei.

<sup>9</sup> Tal como dizem Przeworski (1998, p. 26) e Linz e Stepan (1996, p. 5). Rigorosamente, estes autores não se referem às eleições e sim à democracia como “o único jogo existente”, mas não é necessário discutir aqui o matiz que esta diferença implica.

<sup>10</sup> Embora os atores possam prever que em  $t_1$  casos as eleições serão limpas, se pensam que existe uma alta probabilidade de que não o sejam em  $t_2$ , através de uma regressão analisada nos estudos do dilema do prisioneiro com um número fixo de iterações, os agentes provavelmente realizarão esse tipo de inversão extraeleitoral já em  $t_1$ .

As instituições e processos, formais e informais, explícitos e implícitos, que determinam os canais de acesso aos cargos mais altos no estado, as características dos atores que são admitidos e excluídos de tal acesso, os recursos e estratégias permitidos para consegui-lo e a identificação das principais – ou mais visíveis – instituições do estado no qual esse regime existe.

Esta é uma definição genérica que se aplica a regimes democráticos ou não. De acordo com ela, o regime é uma *mediação* entre a sociedade e o estado na medida em que provê os canais de acesso às posições mais altas daquele último, o governo. Veremos a seguir que um regime democrático contém componentes adicionais.

### **I.3. Um breve exame inicial das liberdades e direitos políticos**

Parece óbvio que para a institucionalização de eleições limpas, especialmente na medida em que existe a expectativa de duração indefinida, só o fato de existirem eleições não é suficiente. Para que o direito<sup>11</sup> de participar das eleições e também de atividades tais como apoiar publicamente partidos políticos e candidatos ou assistir a atos eleitorais e semelhantes seja eficaz, é preciso que existam certas liberdades, simultâneas as eleições. Da mesma forma, e com grande relevância, essas liberdades devem continuar vigentes também entre eleições; se isso não ocorrer o governo pode facilmente manipular ou anular eleições futuras. Recordemos que para Dahl as liberdades relevantes são as de expressão, associação e acesso à informação; e que outros autores postulam, mais ou menos explicitamente e com maior ou menor detalhe, liberdades semelhantes.

Notemos em primeiro lugar que nem mesmo o efeito conjunto das liberdades enumeradas por Dahl e outros autores é capaz de garantir que as eleições sejam limpas. O governo poderia, por exemplo, proibir que os candidatos da oposição viajassem pelo país, ou submetê-los à

<sup>11</sup> Para evitar repetições e esclarecimentos que prejudiquem o fluir do texto, reservo o termo *direitos* para os direitos participativos de votar, tentar ser eleito e tomar parte em atividades relacionadas com as eleições e atividades políticas em geral. Por outro lado, reservo o termo *liberdades* para as que rodeiam as eleições limpas; mas como ficará claro, especialmente no capítulo VIII, isso não significa que as considere puramente individuais ou negativas.

prisão arbitrária por razões supostamente alheias a sua condição de candidatos(as). Em tais casos, embora as liberdades anteriormente enumeradas estivessem em vigor, dificilmente concluiríamos que as eleições são limpas; isto significa que essas liberdades não são suficientes para garantir este tipo de eleição. Na verdade, elas são condições necessárias que, em conjunto, apoiam um juízo probabilístico: se as condições forem satisfeitas existe, *ceteris paribus*, alta probabilidade de que as eleições sejam limpas. Observemos, além disso, que as liberdades que cercam e possibilitam as eleições limpas são indutivas; são resultado de uma avaliação do impacto de diversas liberdades sobre a probabilidade de que as eleições sejam limpas. Esta avaliação tem como objetivo encontrar um conjunto básico de liberdades políticas, de tal forma que sua enumeração não se transforme em um inventário inútil de todas as liberdades que poderiam ter influência sobre a transparência das eleições. O problema reside em que, como os critérios de inclusão de algumas liberdades e de exclusão de outras são produto de um juízo indutivo, não pode haver uma teoria que estabeleça *a priori* uma linha demarcatória clara e sólida entre as condições incluídas (necessárias e em conjunto idealmente suficientes), por um lado, e as excluídas, por outro; Neste sentido, estas questões são indecidíveis.<sup>12</sup> Este é um dos motivos pelo qual não existe, e não creio que venha a existir, um acordo *a priori* e/ou geral sobre quais seriam essas liberdades políticas, nem qual deveria ser seu alcance. Suponho que o desejo de evitar os enigmas que esta indefinição apresenta é uma razão importante para a atração constante que exercem as definições minimalistas da democracia e a razão para a impossibilidade – não menos persistente – destas definições se limitarem às eleições. A caixa de Pandora que Schumpeter tentou fechar continua aberta.

Até aqui discuti o que podemos chamar de limites externos do conjunto de liberdades que coexistem às eleições limpas e as fazem possíveis; ou seja, a questão de quais liberdades incluir e quais excluir deste conjunto. Mas há outro problema que reforça a conclusão um tanto céptica alcançada anteriormente; É a questão dos limites internos de cada uma destas liberdades. Todas contêm uma “cláusula de razoabilidade”, que com bastante frequência costuma estar implícita nas teorias da

<sup>12</sup> Para discussão sobre indecidibilidade, embora a partir de uma perspectiva teórica diferente da que adoto aqui, veja Mouffe (1993 e 2000; existem edições em português, veja Obras citadas).

democracia, pelo menos como são propostas por muitos politicólogos e sociólogos.<sup>13</sup> A liberdade de associação não inclui criar organizações com fins terroristas; a liberdade de expressão está limitada, entre outras coisas, pela legislação sobre calúnias e ofensas; a liberdade de informação não impede que a propriedade dos meios de comunicação esteja oligopolizada etc. Como podemos determinar se estas liberdades são ou não efetivas? Alguns casos certamente não suscitam problemas, positiva ou negativamente. Mas existem outros que ficam em uma zona cinzenta; nestes casos a resposta depende – novamente – de critérios indutivos, do grau em que a frágil ou parcial efetividade de certas liberdades pode ou não sustentar a probabilidade de eleições limpas.<sup>14</sup> Uma vez mais, não existem bases teóricas que nos deem uma resposta clara e firme *a priori* e/ou consensual para esta questão: os limites externos e internos das liberdades políticas são indecidíveis.

Outra dificuldade está relacionada ao fato de os limites internos das liberdades enumeradas por Dahl e de outras liberdades potencialmente relevantes para as eleições limpas terem sofrido mudanças significativas com o passar do tempo. Basta assinalar que certas restrições à liberdade de expressão e de associação que, nos países do Noroeste eram consideradas aceitáveis até há pouco tempo, hoje seriam consideradas claramente antidemocráticas.<sup>15</sup> Tendo isso em mente, qual deverá ser o nível de exigência dos critérios que aplicamos às novas democracias (e às velhas democracias que não pertencem ao quadrante Noroeste do mundo)? Devemos aplicar os critérios que prevalecem hoje nessa região ou aqueles utilizados em seu passado? Ou devemos fazer, em cada caso, avaliações indutivas destas liberdades em função da probabilidade de que permitam a realização de eleições limpas? Parece-me que a última

<sup>13</sup> Em contraste, esta questão gerou uma enorme literatura entre os juristas. No capítulo V farei referência a alguns de seus aspectos.

<sup>14</sup> A classificação dos países em função desse tipo de atributo, tal como as propostas por Freedom House, são operacionalizações bastante grosseiras dos conceitos subjacentes, que não escapam aos problemas de limites externos e internos que assinalo no texto, mas que são usadas com frequência pois são úteis para alguns objetivos comparativos. Além disso, outros atores aplicam critérios diferentes. Por exemplo, muitos governos usam critérios indulgentes (basicamente que eleições sejam realizadas, sem se preocupar se foram ou não limpas) para outorgar a outros países o título de “democráticos”, principalmente se mantêm relações amistosas com os governos destes países.

<sup>15</sup> Por exemplo, Holmes e Sunstein (1999, p. 104) afirmam que “O que significa a liberdade de expressão para a jurisprudência norte-americana contemporânea não é o que ela significava 50 ou 100 anos atrás [...] os direitos se expandem e se restringem permanentemente”.

possibilidade é a mais adequada, mas ela nos reenvia diretamente à questão do caráter indecível destas liberdades, agora ainda mais complicado por sua variabilidade histórica.

Chego à conclusão que existem, e sempre existirão, discrepâncias nos círculos acadêmicos e, por certo, na política prática, sobre onde traçar os limites externos e internos das liberdades que acompanham às eleições limpas e as tornam possíveis. Não se trata de erro das tentativas de classificação destas liberdades; elas são muito importantes, fatores cruciais, condições necessárias, para a existência de um regime centrado em eleições limpas, e como tais merecem ser classificadas. É intuitivamente evidente e pode ser verificado empiricamente que a ausência de algumas dessas liberdades (digamos as de expressão, de associação e de viajar no território) impede a possibilidade da realização de eleições limpas. Por outro lado, o caráter indutivo dessas classificações e o problema de seus limites internos e externos mostra suas limitações como enunciados teóricos, *per se* e em sua capacidade de persuasão intersubjetiva. Estas limitações significam que a questão não tem resposta *a priori*; por conseguinte, em vez de ignorá-las ou de tentar estabelecer artificialmente os limites internos e externos das liberdades, um caminho mais frutífero é abordar teoricamente as razões e derivações deste enigma.<sup>16</sup> Creio, e voltarei ao assunto nas Conclusões, que este problema deve ser considerado como indicador de uma grande virtude da democracia: seu caráter permanentemente aberto, que entre outras coisas significa que o traçado “adequado” dos limites externos e internos destas e de outras liberdades é uma eterna questão de disputa.

Embora ainda nos reste muito a percorrer, com a discussão precedente do regime alcançamos um ponto importante que nos coloca, por assim dizer, em um promontório do qual podemos visualizar os caminhos pelos quais ainda devemos transitar. Considero conveniente incluir na definição de democracia política três componentes: primeiro, eleições limpas; segundo, os direitos positivos e participativos de votar e eventualmente de tentar ser eleito e atividades relacionadas com o exercício desses direitos; e, terceiro, embora seja impossível determinar com precisão seus limites internos e externos, um conjunto de liberdades ne-

<sup>16</sup> Embora em um contexto diferente (com relação a conceitos de igualdade), Sen (1993, p. 33-34; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) expressa acertadamente: “Se uma ideia subjacente possui uma ambiguidade essencial, uma formulação adequada dessa ideia deve procurar *captar* tal ambiguidade em vez de ocultá-la ou eliminá-la” [itálico no original].

cessárias para possibilitar as eleições e o exercício de seus direitos de participação. Este critério não é minimalista ao estilo de Schumpeter; não concorda com concentrar a atenção exclusivamente nas eleições e deixar implícita sua institucionalização e caráter decisivo, assim como seus direitos relacionados e liberdades. Por outro lado, o critério que proponho é limitado, já que rejeita a inclusão de uma enumeração por-menorizada (em última instância inesgotável e analiticamente estéril) de todas as liberdades potencialmente relevantes. Meu critério também é limitado na medida em que recusa a introdução de noções prescritivas na *definição* de um regime democrático.<sup>17</sup>

Embora seja importante observar que outros fatores devem ser incluídos para obter-se uma caracterização adequada da democracia, creio que o critério que propus é útil por várias razões. Uma, de caráter conceitual e empírico, é que permite gerar o conjunto de casos que não são democracias, tratando-se tanto dos diversos tipos de regime abertamente autoritários quanto daqueles onde, embora sejam realizadas eleições, estas não são limpas.<sup>18</sup> A segunda razão, também conceitual e empírica, é que uma vez gerado tal conjunto de casos, abre-se o caminho para a análise e a comparação de semelhanças e diferenças entre os subconjuntos de casos de regimes democráticos.

A terceira deriva de razões práticas e normativas: a existência deste tipo de regime, apesar das deficiências que pode ter em cada caso, envolve uma enorme diferença com relação a todo regime autoritário. Pelo menos o acesso aos direitos e liberdades mencionados gera a possibilidade de utilizá-los como bases de proteção para vida pessoal e grupal e para a obtenção ou ampliação de outros direitos. Uma quarta razão é que, ao longo da história, muitas pessoas se mobilizaram e correram grandes riscos na busca deste tipo de regime com seus direitos e liberdades. Mas além das esperanças às vezes míticas sobre outros benefícios a que levaria, a demanda por essas liberdades e direitos foram o motor das grandes mobilizações que frequentemente precederam ou acompanha-

<sup>17</sup> Insisto que me refiro exclusivamente à definição de um *regime* democrático porque, como veremos, isto não implica excluir dimensões normativas da análise da democracia. Aqui me dedico unicamente a conseguir uma definição analiticamente conveniente de uma parte desta questão, um regime democrático ou a democracia política.

<sup>18</sup> No entanto, alguns casos se situam em uma zona cinzenta entre esses dois polos. Esse fato deu lugar à literatura sobre "autoritarismo eleitoral" ou "regimes híbridos" que mencionei na Introdução. Uma definição adequada do regime democrático deveria minimizar esse problema ou pelo menos deixar claro em cada caso seus aspectos mais problemáticos.

ram o início da democracia.<sup>19</sup> A quinta e última razão também surge de razões empíricas e normativas. Os dados de numerosas pesquisas assim como de inúmeras observações sugerem que, sejam quais forem os significados adicionais que se atribua ao termo “democracia”, a maioria das pessoas na maioria dos lugares inclui certos direitos e liberdades políticas, junto com eleições que, em sua opinião, são razoavelmente limpas. É por esta razão que na linguagem corrente entre políticos e jornalistas, assim como em vários textos acadêmicos, a existência desses atributos é suficiente para que se chame um país de “democrático”. Isto expressa uma conotação normativa tão positiva que é uma sinédoque: designa o todo, o país, com um atributo de uma de suas partes, o regime.

#### I.4. A agência e a aposta institucionalizada

Vimos que em um regime democrático cada eleitor dispõe de pelo menos seis opções de voto. Mas este não é o único direito conferido pela democracia política a seus cidadãos(dãs). Cada um(a) tem, além disso, o direito de tentar ser eleito(a). Que queira ou não exercê-lo é irrelevante; o fato é que, ao ter o direito de ser eleito(a), cada cidadão(dã) dispõe da autoridade potencial e da enorme responsabilidade de participar das decisões governamentais aplicáveis ao território de um estado, inclusive as que trazem a aplicação, ou ameaça de aplicação, da coerção física. Os detentores(as) destes direitos e das liberdades que discuti na seção anterior são *cidadãos(dãs) políticos(as)*. Por sua vez, estes direitos e liberdades definem o cidadão(dã) como um(a) *agente*. Esta é uma definição de base legal: esses direitos e liberdades são atribuídos pelo sistema legal de uma democracia política a todos(as) os(as) cidadãos(dãs) que habitam o território delimitado por um estado, com algumas exceções que também são definidas legalmente. Esta atribuição refere-se a todos(as) os cidadãos(dãs) independentemente de sua condição social e de suas características pessoais, exceto a idade e a nacio-

<sup>19</sup> A conclusão a que chegam Klingeman e Hofferbert (1998, p. 23) em seu estudo sobre pesquisas realizadas nos países pós-comunistas aplica-se também a outras regiões: “Em 1989 e 1991 os habitantes dos países da Europa central e oriental não foram para as ruas em busca de comida, mas sim de liberdade.” Sobre a base de outro estudo que examinou um amplo banco de dados de pesquisas, Welzel e Inglehart (1999) concluem que as “aspirações de liberdade” são cruciais para a maioria dos pesquisados nas novas democracias; veja, no mesmo sentido, Rose e Mishler (1996).

nalidade. Agência implica o pressuposto da capacidade de tomar decisões consideradas razoáveis e que podem ter consequências importantes, tanto em termos de agregar votos quanto do exercício de cargos governamentais e estatais. Os indivíduos podem não exercer tais direitos e liberdades, mas o sistema legal de um regime democrático considera todos(as) como igualmente capazes de exercer tanto seus direitos e liberdades quanto suas obrigações. A atribuição legalmente amparada e universalista<sup>20</sup> da agência efetuada pela democracia política é um fato absolutamente crucial, por si e por suas múltiplas consequências – às quais retornarei no decorrer deste livro.

Talvez porque esta atribuição da agência tenha se tornado tão comum nos países do Noroeste, temos a tendência de esquecer quanto é recente e extraordinário o ganho que ela pressupõe. Vista deste ângulo, a democracia política não surge de algum tipo de consenso ou eleição individual, ou contrato social, ou processo deliberativo. Ela é resultado de uma *aposta institucionalizada*. Por aposta quero dizer que o sistema legal<sup>21</sup> atribui a cada indivíduo certas liberdades, direitos e obrigações, inclusive os pressupostos pelo regime democrático. Os indivíduos não escolhem estas liberdades, direitos e obrigações; desde seu nascimento (e em vários sentidos antes dele) acham-se imersos (as) em uma densa trama de relações sociais, inclusive as sancionadas e amparadas pelo sistema legal do estado.

A atribuição de direitos, liberdades e obrigações é universalista:<sup>22</sup> espera-se que cada um(a) reconheça que, com certas exceções detalhadas pelo próprio sistema legal, todos(as) gozam dos mesmos direitos políticos, liberdades e obrigações. Qual é a aposta? Que, em uma democracia, cada *ego* deve aceitar que cada cidadão(dã) pode participar com seu voto e eventualmente sendo eleito(a) no ato, eleições limpas, que determina quem os governará durante um período. Esta é uma aposta

<sup>20</sup> Embora possa ser denominado um “universalismo limitado”. Como veremos no capítulo IV quando discuto a nação e seus referentes, o universalismo se limita a quem comparte o atributo da cidadania dentro do território delimitado por um estado e não a todos os adultos que o habitam.

<sup>21</sup> Na realidade, uma afirmação mais complicada porém mais precisa diria: “o sistema legal de um estado que alberga um regime democrático”.

<sup>22</sup> Além da ressalva introduzida na nota de rodapé 21, esta afirmação exige outra: embora seja válida para as liberdades e direitos políticos, ela não o é em termos da legislação civil e social que é promulgada tendo em conta os diversos setores sociais subordinados. Discuto esta questão no capítulo IV.

institucionalizada porque é imposta a cada *ego* independentemente de sua vontade: *ego* deve aceitar a aposta mesmo quando acredita que permitir a certos indivíduos votar ou ser eleito é um sério erro. *Ego* não tem outra opção a não ser correr o risco de que indivíduos que, segundo ele, são “equivocados” ou “perigosos” sejam eleitos como resultado de eleições limpas. Esta é a aposta: *ego* deve correr esse risco<sup>23</sup> porque é sancionado e sustentado pelo sistema legal de uma democracia política. Insisto: *ego* pode objetar fortemente que se conceda a *alter* as mesmas liberdades e direitos de votar e de ser eleito que ele próprio possui; mas isto não depende da escolha de *ego*; é um direito legalmente institucionalizado. Pelo lugar de nascimento ou nacionalidade e, em muitos sentidos, pelo fato de residir em um país determinado, *ego* e *alter* adquirem direitos e obrigações tanto com respeito aos demais indivíduos quanto com respeito ao estado.

Descobrimos, portanto, outra característica específica da democracia política contemporânea: é o único regime resultante de uma aposta institucionalizada, universalista e inclusiva. Todos os demais regimes, celebrem ou não eleições, impõem algum tipo de restrição a esta aposta ou a eliminam por completo. Novos ou velhos, além de seu momento de fundação, os regimes democráticos são resultado desta aposta e estão profundamente marcados por ela. Embora por si só a aposta não signifique a obrigação moral de aceitar um regime democrático,<sup>24</sup> não deixa de ser uma exigente expectativa, embutida no sistema legal e amparada pelo estado.

Esta expectativa estabelece parâmetros amplos, operacionalmente importantes, para a racionalidade individual: o desconhecimento, violação ou negação dos direitos e liberdades que a aposta atribui a *alter* normalmente gera consequências negativas para quem assim procede. Nas interações de *ego* com *alter*, pelo menos no âmbito delimitado por eleições limpas, é em princípio interesse de *ego* reconhecer e respeitar os direitos de *alter*. Este interesse pode ser fortalecido por motivos altruístas ou coletivos, mas por si mesmo determina a obrigação legal de reconhecer os demais como cidadãos(dãs) portadores(as) de direitos e liberdades idênticos aos de *ego*. No capítulo VII veremos que, em um

<sup>23</sup> No capítulo seguinte veremos, no entanto, que nos países do Noroeste este risco foi amenizado por vários mecanismos institucionais.

<sup>24</sup> Mas é um ponto de partida sólido; deixo a discussão da justificação da democracia para as Conclusões.

contexto social propício, esta é a origem das redes dialógicas que moldam uma esfera pública que consiste em reconhecimentos mútuos baseados na atribuição universalista de certos direitos, liberdades e obrigações a indivíduos considerados legalmente como cidadãos/agentes.

A seguir enunciarei dois pontos que são consequência da discussão anterior. Um é a definição de *cidadania política* como correlato individual do regime democrático. Esta consiste em

Indivíduos que contam com a atribuição legal dos direitos (e obrigações correspondentes) determinados pela aposta democrática; isto é, participar de eleições limpas, votar e ser eleito(a), tomar parte em atividades afins, com algumas liberdades concomitantes (tais como as de expressão, associação, acesso à livre informação e ao livre movimento) necessárias para o exercício efetivo desses direitos.

Esta definição me permite complementar a definição genérica de regime que ofereci anteriormente. Um regime democrático, além das características já enunciadas, é um em que,

Os(as) cidadãos(dãs) têm direito sancionado e amparado legalmente de participar de eleições limpas que decidem, por meio de competição entre partidos políticos ou organizações equivalentes, quem ocupará os cargos governamentais mais elevados (pelo menos) em nível nacional, podem tentar, se assim o desejarem, ser eleitos(as) para esses cargos, e desfrutam, durante e entre eleições, de liberdades políticas, também sancionadas e amparadas legalmente.

A condição da cidadania política é complexa. Ela é *adscritiva*, na medida (salvo no caso de naturalização) que corresponde ao indivíduo pelo mero fato deste ter nascido em um território (*ius solis*) ou ainda por descendência (*ius sanguinis*). É *potencialmente empoderadora* na medida em que os indivíduos podem querer usar esses direitos e liberdades a fim de levar a cabo uma variedade de ações. É *limitadamente universalista* no sentido de que, dentro da jurisdição do estado, é atribuída em termos iguais a todos os(as) adultos(as) que satisfaçam o critério da nacionalidade. É também uma *condição formal*, pois é estabelecida por normas legais que, em seu conteúdo, promulgação e aplicação satisfazem critérios estipulados, por sua vez, por outras normas legais.

Por último, a cidadania política é *pública*; com isto quero dizer, primeiro, que é resultado de leis que devem cumprir exigências cuidadosamente explicitadas com relação a sua publicidade e, segundo, que os direitos, liberdades e obrigações que se atribuem a cada *ego* implicam (e exigem legalmente) um sistema de reconhecimentos mútuos entre todos os indivíduos, independentemente de sua posição social, como portadores desses direitos, liberdades e obrigações.<sup>25</sup>

## I.5. Um primeiro encontro com o estado

Um tema que devo enfatizar é que com a análise precedente fomos além do regime e nos deparamos com o estado, em três sentidos: um, como entidade territorial que delimita quem são cidadãos(dãs) políticos(as); segundo, como um sistema legal que promulga e respalda a atribuição dos direitos, liberdades e obrigações correspondentes;<sup>26</sup> e terceiro, pelo menos<sup>27</sup> como o conjunto de burocracias estatais que atuam em consonância básica com a efetividade desses direitos, liberdades e obrigações. O regime democrático, a aposta e a cidadania política se pressupõem entre si e, em conjunto, pressupõem o estado.

## I.6. Uma conclusão parcial

Neste capítulo percorremos um caminho bastante linear. Durante este percurso, sugeri uma definição do regime democrático, assim como alguns critérios úteis para caracterizá-lo. Ao fazê-lo, encontramos, por assim dizer, o esqueleto de uma democracia política; é claro que o funcionamento real das democracias não é apenas resultado das ações de cidadãos individuais, mas também de entidades coletivas tais como partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, associações de interesses, corporações, várias burocracias e outras entidades. Por esta

<sup>25</sup> Para uma discussão mais extensa de cidadania veja os capítulos IV e IX.

<sup>26</sup> Estas afirmações estabelecem que considero o sistema legal como parte do estado; desenvolvo este ponto nos capítulos III e V.

<sup>27</sup> Por “pelo menos” quero indicar que outros setores da burocracia estatal podem não estar relacionados ou não atuar em consonância com este tipo de eleição; discuto esta questão no capítulo V.

razão e também em virtude de muitas variáveis que temos de seguir explorando, não é possível obter uma definição precisa de democracia que seja consensual e definitiva. A democracia tem, inevitavelmente, um “significado flutuante”.<sup>28</sup> Mas isto não autoriza uma Babel conceitual; exige propor definições que, ao serem tão precisas quanto possível, permitam aos discursos políticos e acadêmicos clareza de qual é o referente estipulado por cada um e, sobre esta base, articular os desacordos que as questões indecidíveis e os valores e prioridades divergentes de cada um deles originam.

Ao propor minhas definições e os critérios a elas relacionados, deixei de lado vários temas interessantes e complicados. Como eles outorgam um significado mais completo à viagem que acabamos de iniciar, devemos começar a visitá-los. Como um primeiro passo, no próximo capítulo trato do surgimento e da evolução da ideia de agência, o conceito que, como enfatizei, é a base crucial da democracia.

---

<sup>28</sup> Como é enunciado por Whitehead (1997 e 2002). A democracia como arquétipo de um conceito “essencialmente contestável”, Gallie (1956); este tema é produtivamente elaborado por Collier et AL (2006); ver também Newey (2001).

## Capítulo II

# Agência: origem, concomitantes e expansões

Analisando o regime democrático, encontramos dois componentes indispensáveis para sua existência, que nos levam além do regime. Estes são fatores de complicação que podem nos induzir a manter as teorias dentro do refúgio bastante seguro do regime; mas de modo interessante, nos guiarão em nossas excursões por aspectos da democracia diferentes dos estabelecidos. O primeiro componente situa-se no nível micro; é a unidade individual básica, a microfundação da democracia *tout court*: não o eleitor(a) e sim o(a) cidadão(dã) e, sob ele (ela), o(a) agente que dá sentido e fundamento à cidadania. Tratarei deste tema no presente capítulo, embora retorne a ele no decorrer do livro. O outro componente, situado no nível macro, é o estado e suas várias faces e dimensões, que começarei a abordar no capítulo III.

Início com algumas considerações gerais sobre a agência (seção II.1), seguidas por uma breve reflexão sobre a história de sua concepção, onde enfatizo suas origens na esfera dos direitos civis. Estes normalmente são considerados como basicamente pertencentes à esfera “privada”, embora eu faça algumas ressalvas a respeito um pouco mais à frente

(II.2). A seguir examino como esta concepção se expandiu para os direitos políticos (II.3). Ao longo deste caminho encontraremos as origens e princípios básicos de uma das grandes correntes que convergiram para a democracia contemporânea: o liberalismo, não só como doutrina política, mas como se concretizou nos regimes constitucionais (II.4). A seguir ocupo-me da expansão dos direitos sociais (II.5) e concluo com uma breve referência à problemática do estado.

## II.1. Alguns antecedentes<sup>1</sup>

Nos países do Noroeste várias categorias sociais foram excluídas do sufrágio durante muito tempo e também, é claro, da possibilidade de serem eleitas: camponeses, operários, empregados domésticos (e, em geral, todos os indivíduos que não eram proprietários ou tinham um nível baixo de instrução), afro-americanos nos Estados Unidos, indígenas neste e em outros países e, por certo, mulheres. Os direitos da cidadania política passaram a ser inclusivos apenas no século XX e, com relação às mulheres, em muitos países só após a segunda guerra mundial.<sup>2</sup> Por outro lado, os países do Sul e do Leste adotaram o sufrágio inclusivo em diversos momentos, às vezes abruptamente e, em alguns casos, antes dos países do Noroeste. Mas as múltiplas variantes de democracias “tutelares” ou de “fachada” que surgiram nestes países, bem como regimes abertamente autoritários, resultaram na negação da aposta democrática a que me referi no capítulo anterior.

Em toda parte a história da democracia é história da aceitação reticente dessa aposta. O passado dos países do Noroeste esteve marcado por

<sup>1</sup> Sou um politólogo convencido da crucial importância da história para a compreensão e eventual explicação dos fenômenos políticos. Neste e nos próximos capítulos realizarei incursões históricas as quais, já que me baseio em fontes secundárias que expõem seus temas melhor do que eu poderia fazê-lo, transcrevo às vezes de forma mais extensa do que é habitual em livros como o presente.

<sup>2</sup> Apesar das frequentes afirmações ao contrário, nem mesmo com relação ao sufrágio universal masculino os Estados Unidos são exceção. A existência precoce deste sufrágio em nível nacional passou a ser puramente nominal no país em virtude das severas restrições impostas aos afro-americanos e aos povos indígenas (inclusive a eliminação de muitos destes últimos) em especial, mas não exclusivamente, no Sul do país. Concordo com os autores que referem-se a segunda guerra mundial ou a década de 1960 (como consequência do movimento pelos direitos civis) como realização da democracia inclusiva naquele país; veja especialmente King (2005 e 2007), González e King (2004) e Griffin (1996) (retomo este tema no capítulo IV).

predições catastróficas<sup>3</sup> e às vezes por resistência violenta<sup>4</sup> de classes e setores privilegiados que se opunham à ampliação dos direitos e liberdades políticas a aqueles que, a seu ver, “não eram confiáveis” ou “não mereciam” esses direitos e liberdades. Em outras latitudes, por meios às vezes ainda mais violentos e excludentes, em reiteradas oportunidades houve resistência a essa ampliação. Quais eram as justificativas para esta negativa? Tipicamente, os setores que reclamavam estes direitos pareciam carecer de autonomia e responsabilidade – em outras palavras, era-lhes negada a condição de agentes. Apenas alguns indivíduos (os mais instruídos e/ou proprietários, ou uma teocracia, ou uma vanguarda política, ou uma junta militar) consideravam-se capacitados moral e intelectualmente para participar da vida política. Somente eles eram considerados (por sua educação, propriedade, trabalho revolucionário ou desígnios patrióticos) como tendo conhecimentos necessários e motivação adequada para tomar decisões coletivas. As vanguardas revolucionárias e as juntas militares geraram regimes autoritários, enquanto que nos países do Noroeste os setores privilegiados geraram, na maioria dos casos, regimes democráticos oligárquicos que ainda excluía a grande maioria. Só depois de árduas e numerosas lutas os setores excluídos conseguiram ser aceitos(as) como cidadãos(dãs) políticos(as); foi então que a aposta democrática se tornou inclusiva.

Quero lembrar que, como argumentei na Introdução e vimos no capítulo I, há uma ideia central subjacente à democracia e, consequentemente, ao argumento deste livro: a agência humana. Esta ideia envolve complicadas questões filosóficas, morais e psicológicas.<sup>5</sup> Contudo, para os fins do presente texto basta dizer que agente é alguém dotado de razão prática e discernimento moral, que usa sua capacidade intelectual e motivação para tomar decisões que, em princípio, são razoáveis em função de sua situação e objetivos e dos que, salvo provas conclusivas ao contrário, considera-se sejam o(a) melhor juiz(juíza).<sup>6</sup> Esta capacidade

<sup>3</sup> Sobre estas resistências veja Hirschman (1991; existe edição em português, veja Obras citadas) e Rosanvallon (1992; existe edição em castelhano, veja Obras citadas).

<sup>4</sup> Veja especialmente Goldstein (1983).

<sup>5</sup> Encontrei, particularmente, obras úteis que, embora partam de perspectivas diferentes, dão atenção às conexões, por um lado, entre as questões morais e filosóficas da agência e, por outro, entre a teoria jurídica e política, tais como Cooke (1999), Dahl (1989), Garzón Valdés (1993b), Gewirth (1978 e 1996), Guariglia (1992 e 1996), Habermas (1996; existe edição em castelhano, veja Obras citadas), Held (1987; existe edição em português, veja Obras citadas), Hosle (2004), Raz (1986 e 1994; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) e Taylor (1985).

<sup>6</sup> Como disse Dahl (1989, p. 108): “O peso da prova [sobre a falta de *autonomia*, que é o termo utilizado por este autor, O’D] sempre recairá na exigência de uma exceção, e nenhuma

faz do indivíduo um(a) agente, no sentido de que ele(ela) normalmente se sente (e é considerado(a) pelos outros) um ser moral, não puramente reativo, e em princípio responsável por suas decisões e pelas consequências diretas que acarretam. Sem dúvida, as obras que abordam este tema agregam vários matizes ao que acabo de enunciar. Embora isto seja importante, não nos impede de continuar avançando; o próximo passo consiste em observar como surgiu essa concepção de agência.

## II.2. A construção legal e pré-política da agência

A ideia de agência que esbocei transformou-se no núcleo central dos sistemas legais dos países do Noroeste muito antes do surgimento da democracia. Esta ideia não é apenas moral; no capítulo anterior mencionei que na democracia ela é sancionada e amparada legalmente. É importante assinalar que isto significa o reconhecimento do agente como sujeito jurídico, um(a) portador(a) de direitos subjetivos<sup>7</sup> que, de acordo com critérios também definidos legalmente, pode exigir frente a outros(as) agentes e frente ao estado, inclusive o acesso aos tribunais para tentar pôr em prática estes direitos. Este é o direito básico de ter direitos, a uma personalidade jurídica, ao qual subjazem todos os outros, incluindo os que detalhei no capítulo anterior; não teria sentido atribuir direitos a indivíduos que não tenham tal personalidade. Fuller (1964, p. 162; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) assinala acertadamente qual é a razão básica para esta atribuição: “Sujeitar a conduta humana ao governo das leis obriga, necessariamente, a um compromisso com o entendimento de que o homem (*sic*) é, ou pode converter-se em, um agente responsável, capaz de compreender e cumprir as normas e ser responsável por suas faltas”.<sup>8</sup>

---

exceção seria moral ou juridicamente admissível na ausência de evidências contundentes.” A formulação original explícita deste pensamento foi feita por J.S. Mill (1985[1859]; existe edição em português, veja Obras citadas).

<sup>7</sup> Sobre o conceito de direitos subjetivos e a personalidade jurídica que eles supõem, veja, entre outros, Ferrajoli (1995, p. 37 e *passim*), e Habermas (1996, p. 28 e *passim*); este autor acrescenta que essa atribuição estabelece o reconhecimento legal da capacidade do indivíduo de “autogovernar-se”.

<sup>8</sup> Em concordância, Honneth (2008, p. 114; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) acrescenta que “Toda comunidade baseada no direito moderno encontra-se fundamentada na hipótese da *accountability* moral de todos os seus membros.” Por sua vez, estendendo-se à esfera política, Waldron (1998, p. 341) comenta que “A identificação de alguém como titular

Este direito a personalidade legal, subjacente a todos os outros como seu fundamento, deve ser considerado um direito constitutivo da democracia.

### II.3. O surgimento e evolução da agência

O reconhecimento institucionalizado da agência, legalmente sancionado e amparado, foi produto de um longo processo que remonta às grandes religiões criacionistas – o judaísmo, o cristianismo e, mais tarde, o Islã – onde todos somos igualmente filhos(as) de Deus, diante de quem somos responsáveis por nossos atos e omissões. A partir de um ângulo diferente mas convergente, este conceito foi estimulado e elaborado por Cícero e os estoicos, especialmente em suas concepções de uma Cosmópole onde os princípios da lei natural haviam sido impressos em todos os seres humanos. Mas estes direitos ainda não eram direitos subjetivos;<sup>9</sup> sua elaboração inicial nesta direção recebeu contribuições decisivas do trabalho da Igreja Católica e das universidades medievais. Neste processo resultou importante a “recepção” do direito romano por volta de fins do século XI, especialmente como foi compilado no grande *Corpus Juris Civilis* (século VI) do imperador bizantino Justiniano. Isto teve início a partir do trabalho de juristas da Universidade de Bolonha e sua influência sobre outros emergentes centros de estudo europeus, assim como a partir do trabalho dos canonistas da Igreja.<sup>10</sup> Estas mudanças estiveram intimamente relacionadas com o que alguns historiadores consideram como o verdadeiro renascimento que teve lugar no sul da Europa no século XII. Black (1988, p. 588-589) considera este período como o do “surgimento do individualismo na Europa”, expresso em “[U]ma profunda mudança nas atitudes sociais...[inclusive] uma maior

---

de direitos expressa uma quota de confiança nas capacidades morais dessa pessoa – em particular sua capacidade de analisar de maneira responsável a relação entre seus interesses e os interesses dos outros. A posse desta capacidade (...) é a base primária de nossa convicção de que os homens e mulheres comuns dispõem do necessário para participar de maneira responsável no governo de sua sociedade.”

<sup>9</sup> Tierney (1997, p. 46) comenta que “Os filósofos estoicos reconheciam uma *lei moral natural*, acessível à razão humana, mas não derivavam dela uma doutrina de *direitos naturais*” (itálico meu). Para melhor compreensão dos estoicos sobre esta questão veja Horowitz (1974).

<sup>10</sup> Sobre estas questões veja Berman (1993; existe edição em português, veja Obras citadas), Oakley (1984), Pirenne (1980 [1927]), Stein (1999), Strayer (1970), Tierney (1982 e 1997), Tuck (1979) e Villey (1968).

consciência individual e uma relação mais responsável entre o indivíduo e a comunidade”. Isto se expressou no nominalismo de Guilherme de Ockam e já no final deste período recebeu influente formulação por parte dos escolásticos católicos do século XVI da “Escola Salamantina”, Francisco de Vitoria e seus sucessores, e por parte da “escola de direitos naturais” do norte da Europa do protestante Hugo Grotius e seus sucessores.<sup>11</sup> Estes autores deram um passo decisivo quando ousaram argumentar que sua concepção sobre o que denominavam direitos (individuais, subjetivos) naturais não precisava ser sustentada pela revelação religiosa, mas podia ser encontrada mediante a análise racional da natureza humana. Mas foi um contemporâneo de Grotius, Hobbes, que deu o passo decisivo ao oferecer uma definição nitidamente individualista e secular desses direitos: “O direito da natureza, que os autores comumente denominam *juris naturalis*, é a liberdade que cada homem tem de utilizar seu próprio poder, tal como ele o deseja, para a preservação de sua própria natureza.”<sup>12</sup>

Estes foram alguns dos movimentos na direção da modernidade.<sup>13</sup> Eles formularam uma nova “ontologia do indivíduo” que significou a emergência da “ideia de autonomia, entendida como a capacidade de impor obrigações a si mesmo, não como efeito da lei moral e sim como base de todas as morais” Haakonssen (1991, p. 21). Como consequência (ibid.)

Durante os séculos XVII e XVIII as concepções estabelecidas da moralidade como obediência começaram a ser progressivamente questionadas por outras emergentes da moralidade como autogoverno [...] centradas na crença de que todos os indivíduos estão igualmente capacitados para viver juntos no quadro de uma moralidade de autogoverno.

A esta altura devo mudar a direção das minhas referências. Os temas que discuti até aqui tratam questões de – amplamente definidas – filosofia moral. No entanto, a visão do ser humano como portador de direi-

<sup>11</sup> Sobre este tema veja Gordley (1991).

<sup>12</sup> Hobbes (1991 [1651]; existe edição em português, veja Obras citadas, I.14, 84, p. 51).

<sup>13</sup> A influência que as ideias científicas de Bacon, Galileu, Descartes e especialmente Newton exerceram sobre estas concepções merecem referência. Após destacar o movimento contra o aristotelismo implicado pelos novos métodos científicos analíticos e experimentais, von Wright (1993, p. 177) comenta que, como consequência, “A natureza é *objeto*, o homem é *sujeito e agente*” (itálico no original). Veja também Cassirer (1951; existe edição em português, veja Obras citadas) e Gay (1966).

tos (naturais) subjetivos que podiam ser identificados e justificados por uma razão exercida de maneira adequada se encontrava também intimamente relacionada com questões legais. Como afirma Berman (1993, p. 35) em seu grande livro sobre história legal, já no “século XII as escrituras dos especialistas em direito canônico foram influenciadas por doutrinas baseadas na intenção individual e na vontade individual em áreas tais como a lei de danos e prejuízos, a lei de contratos e a lei do matrimônio”. Da mesma forma, Pennington (1993, p. 288) comenta que “[Uma] doutrina de direitos individuais e inalienáveis surgiu pela primeira vez no pensamento jurídico ocidental nos séculos XII e XIII... Estas normas foram o alicerce sobre o qual se construíram os direitos de propriedade, de obrigações, de matrimônio e do devido processo.”<sup>14</sup> Foi neste período que o que se denominou “a teoria voluntarista (ou consensual) do contrato” e a visão da agência que ela estabelecia como elaboração madura; como expõe Gordley (1991, p. 7)

Os escolásticos tardios e os juristas do direito natural reconheceram como fundamental o princípio que estabelecia que os contratos tinham validade pela vontade ou consentimento das partes [...] [Em contraposição às concepções de Aristóteles e Santo Tomás de Aquino, O’D] um contrato era entendido simplesmente como produto de um ato de vontade, não como exercício de uma virtude moral.<sup>15</sup> As partes ficavam obrigadas simplesmente por sua vontade, não por obrigações que surgiam da essência ou natureza do contrato.

Acrescento que, embora a aceitação desta visão realmente revolucionária sobre os contratos seja pacífica entre os historiadores com relação aos países de direito civil (i.e. a Europa continental), existe discordância com relação aos países de direito consuetudinário, os anglo-saxões. No entanto, Hamburguer (1989, p. 257) que defende a opinião de que esta influência se fez sentir fortemente na Inglaterra (em-

<sup>14</sup> Já comentei a importância da “recuperação” da lei romana. Como argumenta Berman (1993, p. 245), esta lei “tinha alcançado um nível muito alto de sofisticação no campo dos contratos”. A partir de uma perspectiva teórica diferente Anderson (1974; existe edição em português, veja Obras citadas) concorda, acrescentando que “as concepções da lei romana sobre o livre acesso à terra também foram fundamentais”.

<sup>15</sup> Veja também Lieberman (1998) e van Caenegem (1992). De acordo com estes autores, as “virtudes” exercidas na elaboração e implementação de um contrato eram basicamente as da liberalidade (generosidade), justiça comutativa (dar a cada um o que lhe corresponde por meio do intercâmbio de coisas de igual valor) e/ou a fidelidade (manter as promessas).

bora mais tarde, no século XVI) transcreve, de um livro escrito em 1603 por William Fulbecke, uma passagem que sintetiza bem esta teoria:

A base principal dos contratos é o consentimento, de forma que as pessoas que estabelecem um contrato devem estar capacitadas para consentir; portanto o consentimento surge do conhecimento e da livre vontade do homem, diretamente por um entendimento mútuo suficiente... .

Além destas diferenças, fica claro que um indivíduo que pode dispor dos direitos e obrigações que um contrato determina não só dispõe da razão prática que faz dele(a) um ser com livre vontade, mas também é portador da personalidade jurídica que sustenta a validade e realização de tais direitos e obrigações; esse indivíduo não é uma coisa, ou um escravo, ou um servo, ou um menor de idade (ou, naqueles tempos, uma mulher),<sup>16</sup> é um ser definido, amparado e habilitado legalmente.

É importante observar que estas formulações iniciais da agência estavam limitadas a relações na esfera privada – referiam-se a contratos, a transferência de propriedades, ao direito de família e a diversas transações comerciais. Estavam amparadas pelo direito romano que era “[U]m direito altamente individual. Promovia a liberdade de contrato sem reconhecimento da desigualdade do poder de negociação” (Stein, 1999, p. 122). Foram necessários vários séculos até que conceitos deste tipo de direito e as ideias de agência neles contidos fossem transferidos para a esfera política. Como expõe Bobbio (1989, p. 11-12),

O direito público como corpo sistemático de regras surgiu muito mais tarde que o direito privado; na verdade na etapa de formação do estado moderno... as duas categorias fundamentais do direito público europeu... foram derivadas do direito privado; o *dominium*, entendido como o poder patrimonial do monarca sobre o território do estado, e... o *imperium* que representa o poder de mando sobre os sujeitos.

Como já observei, só na metade do século XVI uma elaborada teoria de agência baseada em direitos individuais foi proposta por Hobbes e

<sup>16</sup> Nos códigos prussianos e napoleônicos e nos muitos outros que os imitaram, assim como no direito consuetudinário anglo-saxão e na maioria dos países até boa parte do século XIX, as mulheres eram quase completamente iguais aos menores de idade e aos incapacitados mentais; veja entre outros MacKinnon (1989), Tigar e Levy (2000) e Walby (1994 e 1996).

Grotius. Uma concepção semelhante influenciou profundamente os grandes autores do Iluminismo; foi continuada e reelaborada por Locke, Rousseau, Kant, Puffendorf, Barbeyrac e outros, apesar de suas diferenças em outras questões. Além disso – e isto é central para minha análise – esta mesma concepção foi incorporada ao núcleo da teoria do direito pelo trabalho dos juristas medievais, e mais tarde por autores continentais como Domat e Pothier cuja obra influenciou também Blackstone, Bentham e outros juristas da tradição do direito consuetudinário, bem como as grandes codificações francesas e prussianas do fim do século XVIII e da primeira metade do século XIX que, por sua vez, influenciaram o sistema legal de muitos países, no Noroeste e bem mais além.<sup>17</sup>

Observei que estas concepções de agência individual e seu corolário, a “teoria voluntária do contrato”, contradizem as concepções aristotélico/tomistas de contrato que, em seu esquema organicista, ainda têm influência em alguns países fora do Noroeste.<sup>18</sup> Segundo esta concepção, a lei refere-se à justa ordenação da *polis*, dentro da qual se pretende atribuir a cada parte seu lugar adequado e proporcional. O axioma *suum cuique jus tribuere* expressa esta concepção arquitetônica da justiça e da lei como seu instrumento: nela não existem direitos propriamente individuais/subjetivos, mas direitos e obrigações que, para uma ordenação justa da totalidade, são atribuídos a cada categoria social integrante de uma sociedade concebida organicamente.<sup>19</sup> A emergência da ideia de agência e de seus direitos subjetivos significou uma mudança copernicana: a lei não concebeu como sua a missão de atribuição equitativa das partes a uma totalidade social e, conseqüentemente, não teve como objetivo alcançar uma justiça global. Pelo contrário, como podemos inferir das concepções nominalistas de Ockam e mais tarde de Hobbes, a lei refere-se às únicas entidades verdadeiramente existentes, os indivíduos. A missão das leis é promulgar e proteger a *potestas* dos indivíduos, isto é, a capacidade que eles(as) têm de exercer sua vontade em todos os

<sup>17</sup> Sobre estas influências ver especialmente Gordley (1991) e Lieberman (1998).

<sup>18</sup> Para discussão destas concepções organicistas com referência à América Latina, ver Stepan (1978).

<sup>19</sup> Como escreveu São Tomás de Aquino: “Dado que toda parte guarda com a totalidade a mesma relação que o imperfeito com o perfeito e dado que cada homem é parte dessa totalidade perfeita que é a comunidade, segue-se que a lei deve ter como objeto apropriado o bem-estar do conjunto da comunidade[...]. Entendida estritamente, a lei tem como objeto primeiro e principal a ordenação do bem comum” (citado em Kelly, 1992, p. 136). Comparar esta definição com a de Hobbes transcrita acima.

âmbitos não proibidos por essas leis. O destinatário(a) e a finalidade da lei é o indivíduo, concebido como portador(a) de direitos subjetivos;<sup>20</sup> de acordo com esta concepção, se, eventualmente, obtém-se como resultado uma boa ordem social, ela será um produto colateral (como será afirmado mais tarde por Mandeville, Adam Smith e outros) das consequências socialmente agregadas dos direitos subjetivos.

Embora estas reflexões possam parecer distantes de uma teoria da democracia contemporânea, não o são. Para demonstrá-lo, nada melhor do que invocar Max Weber e seu colossal esforço para explicar o aparecimento e as características do capitalismo no Noroeste. Sabemos que Weber não atribuiu um status explicativo privilegiado a nenhuma das dimensões que utilizou. Sua perspectiva é relevante no presente contexto por dar muita atenção aos fatores legais, vendo-os atuar em contraponto com a formação dos estados, do capitalismo e das classes. Embora eu retorne a esta questão nos próximos capítulos, destaco aqui que Weber argumentou que a emergência do que chamou de direito racional-formal (que, apresso-me a acrescentar, é um depósito de direitos subjetivos), não pode ser atribuída principalmente às demandas ou interesses da burguesia já que, como ele indicou, no começo desse processo mal existia uma burguesia verdadeiramente capitalista.<sup>21</sup> Em sua maior parte o aparecimento do direito racional-formal se explica pelos séculos de elaboração moral e jurídica que acabo de esboçar, pelos juristas que continuaram esse trabalho e, especialmente, pelos interesses dos principais empregadores desses profissionais: os governantes envolvidos na formação de estados e, por isso, interessados em melhorar suas finanças e a arrecadação tributária, assim como em controlar a população dos territórios que pretendiam governar. Para tanto era fundamental eliminar as ordens de status concebidas organicamente (sobretudo as feudais e as das cidades autônomas, assim como a ampla jurisdição que o direito canônico reivindicava) e, além disso, as concepções aristotélico-tomistas do direito. Esses governantes encontraram no caráter universalista dos direitos subjetivos um meio eficaz de afirmar sua auto-

<sup>20</sup> Após mencionar o aristotelismo, Kriegel (1995, p. 39), referindo-se à concepção dos direitos de Hobbes e Spinoza, comenta que: "os direitos como atributos de um indivíduo [estes autores pensam] contrastam com a manifestação de suas potencialidades no estado de natureza. No lugar de uma teoria de direito realista e objetiva, nos deparamos com uma visão subjetiva e naturalista".

<sup>21</sup> Weber (1978, p. 847; existe edição em português, veja Obras citadas, e *passim*).

ridade sobre os indivíduos que viviam em seus territórios – tema que retomarei no próximo capítulo.

O processo de construção jurídica da agência individual não foi linear nem pacífico, e se desenvolveu em uma relação dinâmica com outro processo: o do pleno surgimento do capitalismo. Como Weber e Marx nos lembram, o processo de formação do estado, de desenvolvimento do capitalismo e de expansão do direito racional-formal teve, entre outras consequências, a abolição da escravidão e de outros tipos pré-capitalistas de relações de trabalho e a consequente disponibilidade do trabalho “livre”.<sup>22</sup> Esta liberdade é um direito subjetivo: o de celebrar contratos pelos quais indivíduos carentes de meios de produção vendem sua força de trabalho. O trabalhador das relações sociais capitalistas é um sujeito jurídico precoce, portador dos direitos (a princípio, muito escassos) e das obrigações acertadas “livremente” com seu empregador, como cabe a um indivíduo legalmente concebido como agente. O mesmo ocorreu com as responsabilidades criminais, que deixaram de ser atribuídas coletivamente ao clã, à família ou à aldeia e foram transferidas para os indivíduos, uma vez mais de acordo com sua condição de agentes.<sup>23</sup>

Neste ponto insisto que a construção dos direitos subjetivos, inclusive os pressupostos pela lei de contratos, foi resultado dos processos que esbocei e não do liberalismo ou da democracia política, que surgiram quando essas construções já estavam muito difundidas no Noroeste

---

<sup>22</sup> Steinfeld (1991, p. 5), ao discutir o trabalho sob contrato, argumenta que: “Cada vez menos estas formas legais de relações de trabalho se apoiaram nos antigos pressupostos medievais que sustentavam que o trabalho era um recurso da comunidade. Cada vez mais se basearam em uma construção legal da ideia que os indivíduos eram donos de si próprios e livres para dispor de suas energias no mercado”. Mas isto só se aplica aos países do Noroeste e, entre eles, com a importante exceção da permanência da escravidão no Sul dos Estados Unidos. Mais tarde, em outras partes do mundo, a formação dos estados e a expansão do capitalismo tiveram características e consequências diferentes; discuto essa questão nos capítulos VI e IX.

<sup>23</sup> Lacey (2001, p. 255) quando se pergunta “Aonde devemos buscar as condições da responsabilidade [penal]?” responde que “Residem [...] em aspectos fundamentais da agência humana: nas capacidades de conhecimento, consciência, reflexão, deliberação e eleição, que justificam o fato de as pessoas serem responsabilizadas por sua conduta”. A autora acrescenta que isto se apoia na (ibid.251): “Ideia do agente moral autodeterminado, dotado de capacidades cognitivas e volitivas próprias do autoconhecimento e autocontrole e de uma personalidade humana universal sustentada por estas características [...]”. A aceitação desta perspectiva e, conseqüentemente, as demandas por um direito penal e por procedimentos racionalizados, constituiu outro tema importante da modernidade, transferido à legislação pela influência de Bentham, Montesquieu, Voltaire e, especialmente, Beccaria.

e se expressavam em doutrinas e práticas jurídicas muito elaboradas.<sup>24</sup> O mesmo deve ser dito sobre a construção da propriedade como um direito individual, exclusivo e comercializável.<sup>25</sup> Se observarmos esta história a partir de um ângulo convergente, é preciso assinalar que, na medida em que os estados e o capitalismo geraram mercados territorialmente delimitados, incorporaram uma densa trama de direitos subjetivos antes do aparecimento da democracia política.<sup>26</sup>

## II.4. Derivações: direitos políticos

Durante os processos já delineados, vários autores começaram a argumentar que a construção legal de um agente portador de direitos subjetivos, ao omitir as condições efetivas de seu exercício e excluir outros direitos, sustentava e contribuía para a reprodução de relações extremamente desiguais entre os capitalistas e os trabalhadores.

Portanto o resultado da liberdade contratual é, em primeiro lugar, a oportunidade de usar esses recursos sem restrições legais, mediante a astuta utilização dos direitos de propriedade no mercado, como meio para exercer poder sobre outros. As partes interessadas em exercer o poder no mercado encontram-se também interessadas naquela mesma ordem legal... a coerção é utilizada principalmente pelos proprietários privados dos meios de produção e aquisição a quem a lei garante a propriedade... No mercado de trabalho, deixa-se a "livre" discricção das partes a aceitação das condições impostas pelos que são economicamente mais poderosos em virtude da garantia legal que ampara sua propriedade.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Tilly (1997, p. 87) comenta que no início do período moderno em várias partes da Europa ocidental "o sistema de trabalho assalariado substituiu os sistemas de contratação, aprendizado, escravidão e trabalho doméstico sob os quais até então a maioria dos estratos subordinados tinha trabalhado".

<sup>25</sup> Janoski (1998, p. 200) diz que "[Nos séculos XVII e XVIII] os direitos universalistas sobre a propriedade são protegidos pelos tribunais muito antes que estes o fizessem com os direitos políticos e sociais".

<sup>26</sup> Como enfatizam Alford e Friedland (1985, p. 240) que "A emergência do estado constituiu progressivamente o indivíduo como um sujeito jurídico abstrato, portador de direitos específicos independentemente da estrutura social responsável por suas ações". Rosanvallon (1992, p. 107-111) concorda: "A história do aparecimento do indivíduo deve ser entendida como parte da história dos direitos civis".

<sup>27</sup> O autor destas linhas não é Marx e sim Weber (1978, p. 730-1), que acrescentou que "a liberdade de contrato e as proposições em relação a propriedade legítima dela derivadas pertencem

Mas esta construção tem corolários explosivos. Em primeiro lugar, se atribuímos a *ego* uma agência legalmente promulgada em certas esferas da vida que são extremamente importantes para ele e, em seu conjunto, para toda a sociedade, levanta-se a seguinte questão: por que negar tal atribuição em outras esferas e, quem deveria ter autoridade para tomar essa decisão?

A resposta a esta pergunta é a história da expansão dos direitos subjetivos e do direito de sufrágio. Esta história foi escrita através de muitos conflitos cujo resultado, depois de haver aceitado morrer em grande número na guerra em defesa de seus respectivos países<sup>28</sup> e haver trocado a revolução pelo estado de bem-estar,<sup>29</sup> foi o de as *classes dangereux* finalmente serem admitidas como partícipes da aposta democrática: elas obtiveram cidadania política.<sup>30</sup> Uma segunda questão demonstrou ser não menos explosiva, e até hoje menos resolvida que a anterior: se agência significa poder escolher livremente suas opções, que opções seriam realmente coerentes com a condição de agente de cada indivíduo?

Enquanto estes temas eram formulados com insistência, outros processos importantes ocorreram. Um, que examinaremos no capítulo seguinte, é que, como resultado do exitoso e muitas vezes cruel processo de formação de estados, o mapa da Europa Ocidental e da América do Norte ficou traçado com bastante firmeza. Outro processo foi a expansão de direitos na esfera civil, no duplo sentido de que direitos e deveres reconhecidos foram especificados em crescente detalhe e a eles foram agregados outros. Estes processos significaram que, quando em algum momento do século XIX a maioria dos países do Noroeste adotou democracias não inclusivas, já havia sido atribuído a uma grande parte da

---

cem obviamente ao direito natural dos grupos interessados nas transações de mercado, isto é, os interessados na apropriação final dos meios de produção” (ibid.871). No próximo capítulo retomo estas questões.

<sup>28</sup> Veja Bendix (1964), Levi (1997) e Skocpol (1992; existe edição em castelhano, veja Obras citadas). Como disse Tilly (1998, p. 67) “Os defensores da expansão do eleitorado afirmavam especificamente que os homens que podiam lutar pela pátria deveriam também estar aptos para eleger aqueles que os governavam”.

<sup>29</sup> Esta generalização não leva em conta variações importantes entre países que não são relevantes para a presente discussão.

<sup>30</sup> Não sem, além disso, estimular esforços educacionais destinados a assegurar que estes setores seriam “cidadãos merecedores”. Estes esforços tiveram, a longo prazo, importantes efeitos democratizantes, mas para exemplos de sua inicial intenção defensiva veja Rosanvallon (1992). É também interessante a grande atenção que Condorcet, Locke, Rousseau, Adam Smith e outras grandes figuras do Iluminismo deram à educação como meio vital – e condição – para tornar possível a agência na esfera política.

população masculina uma série de direitos subjetivos que regulavam boa parte de suas vidas.<sup>31</sup> Mas estes não eram – ainda – os direitos políticos da aposta democrática. Eram direitos civis e subjetivos, correspondentes à esfera “privada”. T.H. Marshall os sintetizou no conceito de “cidadania civil” e, mais recentemente, Habermas chamou-os de “direitos burgueses”.<sup>32</sup> Em um trabalho anterior discuti este problema,<sup>33</sup> questionando o caráter sequencial das tipologias propostas por estes autores. Aqui quero destacar que, quando a plena inclusão política começou a ser debatida, nos países do Noroeste já existia um rico repertório de critérios legalmente elaborados e sancionados para a atribuição de agência na esfera privada a um grande número de indivíduos (em sua maioria homens).<sup>34</sup> Certamente, segundo os padrões contemporâneos o alcance desses direitos era muito limitado. Mas também é certo que, devido ao processo de expansão da atribuição de direitos subjetivos, preparou-se o terreno para tornar extensivos à cidadania política e social os conceitos, a legislação, a jurisprudência e as ideologias originadas na cidadania civil; Held (1995, p. 67; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) esclarece bem essa questão:

[A cidadania civil] constituiu um passo significativo[...] no desenvolvimento dos direitos políticos; na medida em que o agente individual foi reconhecido como uma pessoa autônoma – isto é, uma pessoa capaz de

<sup>31</sup> Como disse Tilly (1994, p. 7) sobre a França, “Com a Revolução, praticamente todos os franceses conseguiram ter acesso aos tribunais do estado [...] os direitos se expandiram junto com as obrigações de frequentar a escola, servir nas forças armadas, responder aos censos, pagar impostos individuais e cumprir com outros deveres atualmente comuns a todos os cidadãos”. Isto também ocorreu, um pouco antes ou depois, em outros países do Noroeste.

<sup>32</sup> Marshall (1992[1950], p. 10-11; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) os definiu como “Os direitos necessários para a liberdade individual – a liberdade da pessoa, a liberdade de expressão, pensamento e culto, o direito a propriedade, assinar contratos válidos e o direito à justiça.” Como este autor acrescentou, esses direitos estabelecem “uma demanda para serem admitidos a dispor de uma parte da herança social, o que, por sua vez, significa uma demanda para serem aceitos como membros plenos da sociedade, ou seja, como cidadãos” (ibid. 6). Sobre a formulação de Habermas, veja (1996, p. 28 e *passim*).

<sup>33</sup> Em O'Donnell (2003), embora acrescente que esta crítica não me parece invalidar a utilidade analítica destes conceitos; veja também Nun (2000) e Turner (1992).

<sup>34</sup> Regh (1996, p. xxi-xxii) comenta: “Na tradição do contrato social que se origina em Thomas Hobbes[...] a constituição jurídica da sociedade sobre a base dos direitos individuais surgiu como uma extensão verossímil das relações contratuais e de propriedade que regiam a economia burguesa. As instituições econômicas do contrato e da propriedade já estabeleciam uma visão das pessoas jurídicas como livres e iguais e, portanto, portadoras de direitos iguais”. Veja concomitantemente Kronman (1983, p. 144).

refletir e de tomar decisões sobre as condições básicas da vida – foi mais fácil pensar nessa pessoa como, em princípio, sendo capaz de ter responsabilidade política.

## II.5. O liberalismo e o constitucionalismo moderno

A esta altura da história seria artificial separar o liberalismo como doutrina e prática política da história que esbocei. Uma vez mais Hobbes realizou a reviravolta decisiva. Embora utilizando muitas fontes clássicas, seu contratualismo afirmou em oposição a elas que o poder do soberano provinha, por assim dizer, por baixo e por fora dele próprio e que essa atribuição era feita por indivíduos, não por grupos de status, teocráticos ou outros. É claro que o soberano de Hobbes não se sujeitava a uma constituição e não era de forma alguma um democrata. Mas pouco depois Grotius e, de maneira mais completa e memorável, Locke acrescentaram outro componente vital do liberalismo: que esses indivíduos eram portadores de liberdades que não só precediam ao soberano como também lhes outorgavam a agência por meio da qual podiam acordar sobre o contrato social; por sua vez isto significava que a responsabilidade básica do poder político assim constituído era proteger essas liberdades.

A força e impacto desta formulação surgem, em grande medida, do fato de que muitas das liberdades que o liberalismo protege são os mesmos direitos que, como vimos, já tinham tido detalhada elaboração e ampla implantação legal como direitos civis. O liberalismo ampliou estes direitos mas, de acordo com suas premissas, cada vez que o fez, definiu-os como direitos subjetivos e individuais.<sup>35</sup> Da mesma forma, foi como defensores desses direitos que os liberais exigiram e conseguiram a sanção de constituições que, sem importar neste momento que outras funções cumprem,<sup>36</sup> protegem liberdades e direitos subjetivos.

<sup>35</sup> Assim, como comenta Flathman (1996, p. 24), a Primeira Emenda da constituição dos Estados Unidos “implicitamente propõe uma autorrepresentação, individualização e autossuporte de indivíduos de espírito livre”. O mesmo ocorre com a Declaração dos Direitos Universais do Homem da revolução francesa. Mais à frente veremos que isto também é verdade com relação a vários acordos e declarações internacionais recentes.

<sup>36</sup> Não posso discutir aqui aspectos do direito e das constituições que não só protegem, mas também empoderam – ver capítulo V.

A razão principal para instaurar as proteções do liberalismo foi o temor às consequências do poder absolutista dos reis. Mas os primeiros liberais estavam conscientes também de outros perigos: como a anarquia e a violência das guerras civis e religiosas europeias que determinaram o contexto experiencial da obra de, entre outros, Hobbes e Locke. Pesaram também os perigos da democracia representados pelos argumentados excessos de algumas cidades gregas da antiguidade e, mais tarde, durante o período de terror da revolução francesa, realizado em nome da razão e do *citoyen*. Devemos também recordar que os autores da constituição dos Estados Unidos queriam construir uma república e não uma democracia; que depois da revolução francesa e de Napoleão, a voz dominante na França foi a de Benjamim Constant que proclamou as (liberais) “liberdades dos modernos” contra os riscos múltiplos que representavam as “liberdades dos antigos”; que Fustel de Coulanges influenciou várias gerações com sua descrição de *La Cité Antique* (1965[1864]) como um lugar onde a liberdade encontrava-se em perigo constante; que com o passar do tempo Tocqueville começou a interpretar a igualdade democrática que havia observado nos Estados Unidos como uma ameaça cada vez maior para seus preciosos valores; e que o próprio J.S. Mill quis cercar com várias precauções a eventual extensão do sufrágio – bem como outras manifestações de um liberalismo que via nas multidões da antiguidade (e em Rousseau e nos jacobinos) um perigo não menos sério, e em última instância semelhante ao da anarquia que Hobbes tinha tentado exorcizar.<sup>37</sup>

Ainda que sobre a base de um sufrágio limitado, estas foram as primeiras constituições a institucionalizarem a aposta. Por esta razão, quando, nos países do Noroeste, foi finalmente aceita a aposta inclusiva, alguns dos membros das classes e setores dominantes sentiram que esta decisão não era um salto no escuro. A esta altura os governos já estavam constrangidos por direitos subjetivos muito elaborados, alguns deles consagrados como normas constitucionais. Além disso, estes eram sistemas representativos que atenuavam os temores à democracia direta e ao governo das massas. Também já se haviam adotado ou haviam adquirido vigência outras medidas de salvaguarda institucional com raízes no passado (embora sua história difira daquela que narrei aqui), em parti-

<sup>37</sup> Sobre a má reputação que a democracia teve por muitos séculos veja o valioso livro de Dunn (2005).

cular o estabelecimento de prazos aos mandatos de muitos funcionários governamentais.<sup>38</sup> Como consequência deste “processo de constitucionalização”, a relação entre governantes e governados “passou a ser considerada uma relação jurídica... [ou seja] definida, regulada e subordinada a normas jurídicas conhecidas”.<sup>39</sup>

Estes arranjos institucionais confluíram para configurar o princípio central do liberalismo político: o governo deve ser limitado, já que se refere a portadores(as) de direitos sancionados e sustentados pelo mesmo sistema legal a que o estado e o governo devem obedecer.

Como resultado desta longa e complexa trajetória histórica, a democracia contemporânea baseia-se na ideia da agência sancionada e apoiada legalmente. O governo resultante, o regime e o estado existem em referência a, e em função de indivíduos que são agentes portadores de personalidade jurídica e de diversas liberdades e direitos; além disso, tal como institucionaliza a aposta inclusiva, esses indivíduos são cidadãos(dãs), fonte e justificação da autoridade e do poder de estados e governos.<sup>40</sup> Insisto que estes direitos são originariamente transferências à esfera política dos direitos civis da agência que expus anteriormente. Neste sentido não é exagero afirmar que a legislação democrática contemporânea significou a constitucionalização dos direitos naturais;<sup>41</sup> o agente que foi reconhecido há muito tempo nas teorias morais e legais já comentadas, habita agora o núcleo das constituições democráticas modernas. Como disse Ferrajoli (1995, p. 859): “A grande inovação que deu origem ao estado de direito foi a positivação e constitucionalização destes direitos.” Por sua vez, isto estabelece obrigações correlativas do estado de proteger esses direitos, tal como assinala este autor (ibid, p. 862): “A declaração constitucional dos direitos dos cidadãos determina a declaração constitucional das obrigações do estado.”

<sup>38</sup> Para a discussão destes aspectos institucionais e suas correntes históricas, veja Manin (1995; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) e Novaro (2000).

<sup>39</sup> Tarello (1976, p. 143).

<sup>40</sup> Jones (1994, p. 88) expressa bem isto: “A autoridade política é autoridade exercida sobre – e em nome de – seres humanos portadores de direitos.”

<sup>41</sup> Habermas (1988, p. 230; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) o diz sumariamente: “Os princípios morais do direito natural se transformaram em direito positivo no quadro das regras constitucionais modernas.” Veja também Bobbio (1989), Ferrajoli (1995) e Garzón Valdés (1993b). Seguramente a melhor afirmação deste processo de constitucionalização é a Lei Básica alemã, que estabelece no artigo I, par. 1: “O respeito e a proteção da dignidade do homem como o princípio que guia toda a ação estatal”; além disso, estes direitos são declarados “prévios a – e independentes de – seu reconhecimento oficial por parte do estado”.

Esta é, em síntese, a arquitetura constitucional da democracia política, construída sobre o alicerce da agência legalmente sancionada e amparada. O fato de nos países do Noroeste esta arquitetura já estar de pé quando foi adotada a aposta inclusiva mitigou os riscos percebidos desta decisão. Como assinala Sartori (1987, p. 389), “Não é casual que a democracia voltasse a ser considerada um bom sistema político (depois de ter sido condenada durante milênios) como resultado do liberalismo”; no mesmo sentido, Dunn (1992, p. 248; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) comenta que graças a estes processos a democracia acabou sendo “amigável” ao estado (e, acrescento, ao capitalismo, O'D). Vemos, pois, que a aposta, além de ser inclusiva é, ao menos nos países onde o constitucionalismo realmente existe, uma aposta moderada: a efetividade dos direitos subjetivos (inclusive a incorporação de muitos deles às constituições), a limitação temporal dos mandatos de muitos dos altos funcionários do estado, a obrigação do governo e dos funcionários estatais de se submeterem à lei existente e a institucionalização de eleições limpas moderam as apostas que se põe em jogo a cada eleição. Consequentemente, como disse Bobbio (1984, p. 6; existe edição em português, veja Obras citadas): “O estado liberal é o antecedente não só histórico, mas também legal, do estado democrático”.<sup>42</sup>

Disto conclui-se que ocorreu uma mudança transcendental quando a aposta democrática foi aceita, embora inicialmente sobre a base de uma cidadania restrita. Até esse momento a legitimidade de muitos tipos de dominação política professava “descender” de algum tipo de origem ou justificação de tipo religioso, dinástico, tradicional ou militar; inclusive quando, como no caso do feudalismo, eram realizadas assembleias para obter o consentimento para as ações reais, estas só incluíam corporações ou ordens de status concebidas de maneira orgânica e/ou coletiva. Neste sentido, o estado liberal e parcialmente democratizado significou uma revolução de enormes consequências, na medida em que proclamou ser um estado de legitimidade “ascendente”,<sup>43</sup> que surgia e estava justificado por decisões livres daqueles(elas) que não eram simplesmente indivíduos, mas agentes legalmente sancionados. Como observou Bendix (1964, p. 94; existe edição em português, veja Obras

<sup>42</sup> Por sua parte, Ferrajoli (1995, p. 858-9) comenta que “O estado moderno nasceu historicamente como um estado de direito, muito antes de como um estado democrático”.

<sup>43</sup> Para elaboração destas metáforas ascendentes e descendentes veja Bobbio (1987, p. 89 e *passim*; existe edição em castelhano, veja Obras citadas).

citadas), “A revolução francesa (e a dos Estados Unidos, O’D) trouxe em seu bojo uma mudança fundamental na concepção da representação: a unidade básica não era mais o lar, a propriedade ou a corporação e sim o cidadão individual”. Na medida em que isso ocorreu e a aposta democrática foi se universalizando, nasceram os regimes democráticos modernos e com eles a inovação extraordinária de atribuir a uma cidadania concebida de maneira universalista a origem e justificação da autoridade e dos poderes do estado e os governos.<sup>44</sup> Desta forma surgiu um dos maiores enigmas da modernidade, a que Furet (1998, p. 65) se refere da seguinte forma:

[U]ma pergunta [...] que surge continuamente e nunca é verdadeiramente solucionada[...] Essa pergunta, que foi colocada em um primeiro momento por todos os grandes pensadores ocidentais de Hobbes a Rousseau e de Hegel a Tocqueville : Que tipo de sociedade deveríamos construir se nos consideramos indivíduos autônomos?<sup>45</sup>

## II.6. Derivações: mais direitos civis e novos direitos sociais

Espero ter esclarecido que os direitos políticos são parte integral dos direitos civis em sua origem, em sua concepção e em sua definição legal; estes são os espaços historicamente originais, e na verdade, até hoje os mais frequentes, de exercício de liberdades tais como as de expressão, de associação e de movimento.

Observei que um tema que surge da atribuição de agência refere-se a quem e em que grau são estendidos os direitos consequentes. Nos países do Noroeste, além da expansão dos direitos políticos, a resposta a essa pergunta diversificou-se em duas direções. Uma delas centrou-se nos direitos civis e, especial mas não exclusivamente, na área – amplamente definida – do contrato. Uma série de critérios legais e de jurisprudência

<sup>44</sup> Acrescentarei algumas ressalvas a esta afirmação no capítulo IV, quando discutirei a nação e outros referentes coletivos do estado.

<sup>45</sup> De modo análogo, Eisenstadt (2000, p. 5) comenta que a partir destes tempos “ Não se consideram como dadas as premissas sobre as quais se baseavam a ordem social ontológica e política e a legitimação desse poder. Uma intensa reflexão se desenvolveu em torno das premissas básicas ontológicas das estruturas da autoridade social e política”.

dência foi então elaborada para invalidar, reparar ou prevenir situações em que existe uma relação “manifestamente desproporcional”<sup>46</sup> entre as partes e/ou onde não é possível interpretar – em virtude da existência de coação, fraude ou incapacidade mental, entre outras – que uma das partes deu consentimento autônomo ao contrato.<sup>47</sup> Estas medidas tutelares se baseiam em um critério básico de equidade, que é um óbvio corolário da ideia de agência: presume-se que os agentes se relacionam entre si como tais, ou seja, sem sofrer graus de desigualdade ou coerção ou que, por alguma razão, anulem sua autonomia e/ou disponibilidade de uma gama razoável de opções. Mediante estas construções jurídicas incorporou-se (ainda que limitadamente)<sup>48</sup> nos sistemas legais dos países do Noroeste um critério de equidade pelo qual são consideradas necessárias condições minimamente equilibradas entre as partes para a validade das respectivas obrigações. Assim, à ideia anterior das concepções abstratamente universalistas da agência foram acrescentadas considerações legislativas e jurisprudenciais de tipo substantivo, baseadas em considerações de equidade; estas incluíram o fim ou ao menos a redução das severas proibições contra a sindicalização resultantes de legislação estritamente individualista como a lei francesa *Le Chapelier* (1791), o Código Civil prussiano (1794) e as diversas proibições da *common law* britânica e dos Estados Unidos contra as “combinações” (dos trabalhadores). Como comentou Bobbio (1992, p. 69-70), estas mudanças e adições contradisseram as prévias construções jurídicas de um indivíduo abstrato e genérico e começaram a levar em conta “a diversidade de seus distintos status sociais, com base em diversos critérios de diferenciação [...] que não permitem um tratamento ou uma proteção igual[...]

<sup>46</sup> Enunciado na Seção 138 do Código Civil Alemão.

<sup>47</sup> A evolução da teoria e prática das relações contratuais é outra história longa e complexa. Sobre a evolução a partir da “teoria da vontade” do contrato estritamente individualista que discuti até agora até uma concepção “relacional” do contrato veja Dagger (1997, p. 2 e *passim*) e Wightman (1995). Veja também Feinberg (1986, p. 249-56) sobre as consequências da falta de validade do contrato resultantes de “posições de negociação desiguais”. Para maiores detalhes veja Atiya (1979), Habermas (1996), van Caenegem (1992) e Trebilcock (1993). Para discussões sobre esta evolução legal veja Durkheim (1983; manifestando aprovação e elaborando seu esclarecedor argumento sobre os “elementos não contratuais do contrato”) e Weber (1978; de maneira bastante crítica).

<sup>48</sup> Porque, como expressou Marshall (1992[1950], p. 27), “Os direitos civis outorgaram poderes legais cujo uso foi drasticamente limitado pelo preconceito de classe e a falta de oportunidades econômicas;” no entanto estas mudanças não deixaram de ter consequências já que “O que importa [da extensão destes direitos] é que há um enriquecimento geral do fundamento concreto da vida civilizada, uma redução geral do risco e da insegurança” (*ibid.*, p. 33).

[produziu-se então, um processo] de multiplicação por especificação dos direitos”.

A segunda direção em que se ramificou a questão da agência e sua relação com suas opções foi o aparecimento e desenvolvimento da legislação social na qual a “multiplicação por especificação” tornou-se ainda mais marcante. Aqui também se deu ênfase ao valor da equidade devido à agência, embora neste caso normalmente focalizado em categorias sociais e não em indivíduos como no direito civil. Por meio de outro processo longo e complicado que não me é possível detalhar aqui, os novos participantes da aposta democrática intercambiaram sua aceitação da democracia política – inclusive a mitigação da aposta que mencionei acima – pela cidadania política e a participação no estado de bem-estar.<sup>49</sup> Além disso, as novas demandas e políticas sociais ampliaram o estado, não só nos termos legais já mencionados, mas também nos das inúmeras instituições estatais que foram criadas e/ou ampliadas para lidar com novos atores e novas questões.<sup>50</sup> Durante estes processos ficou claro “[U]m humanismo agressivo e mais prático que tentou redefinir o limite entre os males naturais e os males realizados pelo homem (*sic*), ao incorporar ao domínio da política muitas das fontes de sofrimento e de frustração humanas”.<sup>51</sup> Por conseguinte, como disse Bendix (1964, p. 77): “A justaposição da igualdade legal e das desigualdades sociais e econômicas inspirou os grandes debates políticos que acompanham o processo de construção das nações do século XIX na Europa. Estes debates versam sobre os tipos e graus de desigualdade ou insegurança que deveriam ser considerados intoleráveis e os métodos que deveriam ser usados para atenuá-los”.

<sup>49</sup> Talvez deva esclarecer que a motivação inicial de algumas políticas sociais foi antecipar-se às demandas populares e outorgar alguns benefícios setoriais definidos de forma a estabelecer limites. Mas estas iniciativas não teriam existido se não se houvesse recorrido ou dado resposta a sentimentos generalizados e intensos sobre a injustiça das desigualdades marcantes e dos severos riscos existentes no decorrer da vida dos trabalhadores. Como disse Bismarck, com relação à Prússia, o caso paradigmático do começo “de cima para baixo” do estado de bem-estar, “Se não tivesse existido a Democracia Social e se tantas pessoas não a tivessem temido, nem sequer teria sido possível realizar o modesto progresso que conseguimos no campo da reforma social”, citado em Goldstein (1983, p. 346).

<sup>50</sup> Ao discutir estas questões, Levi (1999, p. 127) comenta que: “O que é particularmente interessante é como o critério de justiça que surge produz uma necessidade de instituições desenhadas para fazer cumprir este critério.” Insisto sobre esta questão no capítulo V.

<sup>51</sup> Hampshire (2000, p. 83). Na verdade, o autor atribui este aparecimento somente ao marxismo, mas outras correntes socialistas e também liberais de esquerda, social-cristãs e sindicalistas também tiveram importante influência.

Estes processos políticos foram demandas pelo reconhecimento da agência; neles apareceram fortes componentes morais pelo reconhecimento da dignidade de seus atores; em vários trabalhos Honneth enfatiza acertadamente o crucial componente moral destas demandas: “[Os] motivos da resistência social e da rebelião surgem no contexto de experiências morais provenientes da violação de expectativas profundamente arraigadas com relação ao reconhecimento” (2008, p. 163).<sup>52</sup> Isto produziu lutas por novos e maiores direitos, e por sua vez os recentemente adquiridos passaram a ser uma plataforma e um horizonte renovado para encetar novas lutas. Esta é a razão pela qual, sintetizando seus valiosos estudos sobre essa questão, Tilly (1998, p. 55) afirma que “Os direitos [são] produtos históricos, resultados da luta”<sup>53</sup> e acrescenta que (1999, p. 415-17) “A cidadania surgiu em geral como produto de disputas, frequentemente disputas violentas [...]. Como consequência de suas origens históricas e contínua negociação, a cidadania existente é sempre incompleta e desigual”.<sup>54</sup> Desta forma, em meio a muitas derrotas e reveses, seja em virtude de demandas ou ameaças ou como consequência de decisões preventivas tomadas pelos governantes, vários direitos sociais foram incorporados nos países do Noroeste, embora em sequências, épocas e configurações diferentes; é possível ver estas diferenças nas importantes variações existentes atualmente nos sistemas de bem-estar destes países. Estes avanços não alcançaram a igualdade social e econômica, mas ofereceram a muitos, pelo menos na maioria dos países do Noroeste, um mínimo de bens materiais e legais que lhes permite, se desejarem, exercer sua agência na esfera política.

<sup>52</sup> Veja também Honneth (1995, existe edição em português, veja Obras citadas, e 2007).

<sup>53</sup> Como afirma Rothstein (1998, p. 2) “Os programas de bem-estar social [...] não são apenas ajustes instrumentais; são também, e em alto grau, expressões de concepções morais definidas.” Touraine (1994, p. 101-2; existe edição em português, veja Obras citadas) acrescenta que estas lutas foram travadas não só por interesses específicos mas também para “defender princípios gerais, tais como a liberdade e a justiça”.

<sup>54</sup> Sobre estas lutas veja também Bendix (1964), Rueschmeyer Huber e Stephens (1992), Marshall (1992[1950]), Turner (1992) e Przeworski e Sprague (1988); para um enfoque comparativo geral veja Epp 1998. Com referência à América Latina e algumas de suas características veja Berins Collier (1999), Dagnino et al., (2006), Huber e Stephens (1999); e Eckstein e Wickham-Crowley (2002 e 2003); focalizando os regimes e a classe trabalhadora, veja o exaustivo trabalho de Collier e Berins Collier (1991).

## **II.7. Rumo a uma análise de nível macro**

O primeiro capítulo deteve-se em uma análise de nível médio, o regime. O presente capítulo se desenvolveu em um nível micro, focalizando a concepção de agência e alguns temas a ela relacionados. Agora nos voltaremos para temas de nível macro, o estado (capítulo III), a nação (capítulo IV) e a legalidade (capítulo V).

## Capítulo III

# O estado: definição, dimensões e surgimento histórico

Neste capítulo e nos dois próximos passaremos para um nível macro de análise. O tema é o estado, uma instituição multifacetada que nos desafia a realizar um movimento analítico duplo: primeiro desagregando-o em aspectos ou dimensões que possam ser úteis para seu estudo teórico e empírico e, segundo, mais tarde, traçando sua unidade por meio dos elementos gerados pelo primeiro passo. Neste capítulo proponho uma definição do estado e discuto algumas das dimensões constitutivas envolvidas (seção III.1.). Dado que o estado é uma espécie do *genus* amplo das associações complexas, realizo um exercício analítico sobre as características gerais destas associações, na expectativa de trazer à luz, para benefício do presente capítulo e dos seguintes, os pontos em comum e as diferenças específicas que existem entre estas e o estado (III.2). O estado, ao menos o estado moderno tal como o defino aqui, é um produto histórico que surgiu pela primeira vez em alguns países do Noroeste; a história destes processos é importante não só por si mesma (III.3) mas por ter influenciado, tanto por difusão quanto pelo exercício do poder daqueles países, na formação de estados no resto do mundo

(deixo esta questão para ser discutida no capítulo IV, onde me ocupo da nação e outros referentes do estado). Finalmente, discuto brevemente alguns casos importantes do Noroeste que se desviaram do padrão modal daquela região (III.4).

### III.1. Sobre a definição de estado

Começo por definir o que entendo por estado:

É uma associação com base territorial, composta de conjuntos de instituições e de relações sociais (em sua maioria sancionadas e apoiadas pelo sistema legal desse estado) que normalmente permeiam e controlam o território e os habitantes que esse conjunto delimita. Essas instituições têm o monopólio na autorização legítima do uso da coerção física e normalmente tem, como último recurso para efetivar as decisões que tomam, supremacia no controle dos meios de coerção sobre a população e o território que o estado delimita.

Seguramente o leitor notou o cunho weberiano desta definição. Vale a pena comentar que ela especifica e interpreta a definição de Weber em um aspecto sutil mas analiticamente importante. Considerando as passagens frequentemente citadas em que este autor afirma que o estado “exige exitosamente o *monopólio* do uso *legítimo* da força física” (Weber 1978[1925], p. 54, entre várias formulações semelhantes, itálico no original), julgo que uma interpretação teoricamente mais adequada ao conjunto das concepções de Weber é que o estado tem o monopólio da *autorização legítima* (i.e., segundo o próprio Weber e como também veremos à frente, validada legalmente), do uso (direto ou indireto) da força física, e como consequência também exige, de um modo geral, mas na realidade nem necessária nem praticamente, o monopólio do *uso legítimo* dessa força.<sup>1</sup>

Não estou me envolvendo no fútil exercício de tentar determinar o que Weber “realmente” pensava; meu comentário se relaciona diretamente com um argumento que desenvolvo a seguir, no sentido de que o

<sup>1</sup> Um importante *paper* de fim de curso para um seminário de pós-graduação que apresentei na Universidade de Notre Dame me fez consciente dessa diferença; veja Márquez (2006).

sistema legal é um aspecto constitutivo do estado. Depois de uma demorada leitura das passagens relevantes creio que nesta questão Weber era ambíguo, se não inconsistente; assim, as passagens que transcrevo a seguir apontam com clareza na direção de minha interpretação.

Só determinadas comunidades políticas, ou seja, os ‘estados’ são considerados capazes de ‘legitimar’ em virtude de um mandato ou de uma licença o exercício da coerção física por parte de qualquer outra comunidade. Com o propósito de exercer a ameaça e o uso de tal coerção, a comunidade política madura desenvolveu um sistema de regras [legais, O’D] casuísticas as que se atribui essa ‘legitimidade’ particular. Este sistema de regras constitui a ‘ordem legal’ e a comunidade política é considerada como seu único criador normal [...] (Weber 1978[1925], p. 904; as aspas simples pertencem a este autor). “O conceito moderno de estado como a última fonte de todo tipo de legitimidade no uso da força física [...] e a racionalização das regras para sua aplicação que culminou no conceito da ordem legal legítima” (ibid., p. 909).

Devido a isto creio que uma melhor interpretação é que o grau em que um estado monopoliza o uso da coerção física é um fator contingente, a ser determinado empiricamente; na realidade Weber faz esta mesma interpretação em inúmeros trabalhos. Por outro lado, todo estado pretende ter o monopólio da autorização legítima, direta ou indireta, do uso dos meios de coerção física. Como o próprio Weber esclarece, nas passagens que acabo de transcrever e outras, no estado moderno a única fonte possível de *validade*, a legitimação dessa autorização, são suas regras legais. Insisto que isto se relaciona com a importância constitutiva do sistema legal do estado, uma dimensão que, embora diferente de suas burocracias, encontra-se profundamente entrelaçada com o que estas fazem e não fazem – inclusive a aplicação da coerção física.

Outra característica da minha definição é que ela aponta para o tema do poder, em termos da grande concentração de poder (ou, mais precisamente, de poderes)<sup>2</sup> que o surgimento e o funcionamento de um

<sup>2</sup> Weber (1994, p. 311; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) assim o expressa: “Tal como as associações políticas que o precederam historicamente, o estado é uma relação de domínio [*Herrschaft*] de seres humanos sobre seres humanos.” Para discussões proveitosas das concepções de Weber sobre o estado ver Axtman (1990) e Boucock (2000). Bourdieu (1999 entre outros textos) acrescentou corretamente que o estado também é uma grande concentração de poder simbólico; focalizando a América Latina, veja, com relação a essa questão, Loveman (2005) e Oszlak (2006).

estado envolve. O estado processa e condensa poderes que emergem da sociedade (em nível local, internacional e transnacional), e também gera seus próprios poderes. Como resultado o estado devolve à sociedade vários tipos de políticas públicas e, às vezes, também importantes omissões. Os pesos distintos que têm as condensações sociais e as concentrações de poderes do estado, em diversas instituições estatais e áreas de políticas públicas, é uma questão complexa que deve ser avaliada empiricamente e sobre a qual o presente nível de análise tem pouco a dizer.<sup>3</sup>

Da definição que propus resulta que o estado pode ser convenientemente diferenciado em pelo menos quatro dimensões. Uma, a mais óbvia, é o estado como um *conjunto de burocracias*. Estas burocracias, geralmente organizações complexas, têm responsabilidades atribuídas legalmente para a proteção ou obtenção de algum aspecto do bem comum. Irei me referir a esta dimensão e ao grau em que se cumprem essas responsabilidades como a de *eficácia* do estado.

O estado é também um sistema legal, uma trama de regras que permeiam e codeterminam inúmeras relações sociais, tanto na sociedade quanto dentro das burocracias estatais. Atualmente, especialmente nas democracias e como consequência dos processos que examinamos no capítulo anterior, existe uma forte conexão entre as burocracias do estado e o sistema legal: supõe-se que estas burocracias atuem de acordo com faculdades e responsabilidades que lhes são legalmente atribuídas pelas autoridades pertinentes – o estado contemporâneo se expressa normalmente na linguagem da lei. Irei me referir a este aspecto como o grau de *efetividade* do sistema legal do estado.

Juntos, presume-se que as burocracias e o sistema legal do estado geram, para os habitantes de seu território, o grande bem público da ordem geral e da previsibilidade das relações sociais. Ao fazê-lo o estado (mais precisamente os funcionários autorizados a decidir e atuar em seu

<sup>3</sup> A literatura neomarxista, especialmente como foi formulada por Poulantzas (1970 e 1978), abordou esta questão por meio do conceito de “autonomia relativa” do estado; para uma discussão interessante desta literatura veja Thwaites Rey (2007). No entanto, este enfoque, apesar de ter produzido discussões e contribuições valiosas, não pôde ir além de algumas generalizações não muito úteis; para uma discussão a respeito veja Przeworski (1990). Por sua vez, o conceito relacionado de “autonomia enraizada” proposto por Evans (1995) foi muito frutífero nos estudos de economia política do desenvolvimento econômico; com relação à abundante literatura sobre o tema relacionado ao “estado desenvolvimentista” além do trabalho de Evans, veja Kohli (2004), Rueschmeyer et al. (1985) e Woo-Cumings (1999).

nome) afirma privilegiar o bem comum e garantir a continuidade histórica da população do respectivo território. Esta proclamada contribuição nos leva a uma terceira dimensão do estado: a de ser, ou tentar ser, *um foco de identidade coletiva*. Tipicamente os funcionários do estado, especialmente os que ocupam posições em sua cúpula institucional, afirmam que seu estado é um estado-para-a-nação ou (sem entrar em detalhes desnecessários neste momento e que nos ocuparão no próximo capítulo) um estado-para-o-povo, ou para-a-cidadania. Com estas afirmações, repetidas de inúmeras maneiras, a cúpula do estado (e os governos) convida ao reconhecimento generalizado de um “nós” que expressa uma identidade coletiva distintiva que, de acordo com o que se postula com frequência, deveria prevalecer sobre os interesses que emergem de várias clivagens sociais. Irei me referir a esta dimensão como grau de *credibilidade* do estado.

Ainda nos resta uma quarta dimensão. O estado é um filtro que tenta regular o grau de abertura e fechamento dos diversos espaços e fronteiras que mediam o interior e o exterior de seu território, seu mercado e sua população. Algumas destas fronteiras demarcam essa população e, sob um regime democrático, seu eleitorado. Outras são espaços delimitados de forma menos marcante; alguns deles estão cuidadosamente protegidos, outros estão controlados com maior ou menor efetividade por vários tipos de políticas públicas, outros ainda nunca tiveram barreiras e alguns as perderam, carcomidas pelos ventos da globalização. No entanto, todos os estados tentam, ou afirmam que tentam, estabelecer vários filtros para o bem-estar de sua população e dos atores econômicos situados em seu território. Essa é a dimensão de *filtragem* do estado.

Existe ainda outro aspecto do estado que em seu significado não é, como nos casos anteriores, uma dimensão historicamente contingente e sim uma característica atribuída institucionalmente. Refiro-me ao fato de o estado se constituir como tal quando outros estados no sistema internacional, assim como, em épocas mais recentes, as Nações Unidas e outras organizações públicas internacionais o reconhecem, independentemente da valência tenha adquirido nas dimensões previamente mencionadas.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Este é um aspecto normalmente discutido sob o título de “soberania”; veja Krasner (1988) e, com relação a aspectos mais contemporâneos, Cohen (2008).

Insisto que estas quatro dimensões não devem ser atribuídas *a priori* a um estado; elas são tendências que – talvez felizmente – nenhum estado tem realizado completamente e alguns estão bem longe de ter alcançado razoavelmente. No que concerne ao estado como conjunto de burocracias, suas ações podem desviar-se de tentar cumprir as responsabilidades que lhe foram atribuídas; o sistema legal pode *per se* mostrar graves falhas e/ou não se estender a várias relações sociais ou regiões; no que concerne ao estado como foco de identidade coletiva sua credibilidade como tal pode não ser verossímil para boa parte da população; e o estado pode ter abdicado em grande medida de sua condição de filtro orientado para alcançar o bem-estar de sua população. Podemos interpretar estes casos como indicadores de baixas capacidades estatais que, como veremos mais à frente, abalam seriamente, entre outras coisas, o funcionamento de um regime democrático. De qualquer forma, estas dimensões do estado são historicamente contingentes; portanto, a medida de seu sucesso ou fracasso deve ser avaliada empiricamente.<sup>5</sup>

Ressalto agora um ponto que merece ser elaborado: a dimensão organizacional do estado encontra-se em sua maior parte ordenada burocraticamente. Por *burocrático*, entendo relações sociais hierárquicas de autoridade e obediência formalmente estabelecidas por meio de regras explícitas em organizações complexas.

Este caráter hierárquico é inerente à maioria das relações sociais estabelecidas pelo aparato estatal. Creio que isto é verdade apesar das tentativas realizadas pelas abordagens da “Nova Gestão Pública” e da “governança” (*governance*) para eliminar ou pelo menos reduzir em grande medida, por meio da introdução de conceitos de economia de mercado neoclássica e de gestão privada, o caráter hierárquico das instituições estatais. Estes enfoques tiveram muita influência nas décadas de 1980 e 1990. Na América Latina isto se deveu em grande parte à influência (e aos recursos) do Banco Mundial e de outras instituições financeiras internacionais; mas atualmente esta influência é menor frente a crescente compreensão de suas diversas consequências negativas, tanto em termos da eficácia e coordenação das instituições estatais quanto dos efeitos socialmente desiguais de redução dos(as) cidadãos(dãs) à mera categoria de clientes. Isto levou à “redescoberta da burocracia” (Olsen, 2006) como um componente indispensável de muitas

<sup>5</sup> A este respeito, veja o artigo pioneiro sobre “estatalidade” de Nettl (1968).

instituições e tarefas estatais, além de reformas que buscaram, e em alguns casos obtiveram, tornar essas instituições mais flexíveis e receptivas para as populações a que assistem. Hoje parece claro que as reformas que esses enfoques propiciaram tiveram êxito ou fracassaram em vários graus dependendo das áreas de política pública, países e características da respectiva organização estatal. A espera de uma avaliação razoavelmente completa dessas inovações (que, vale a pena observar, ainda é inexistente) veja a autorizada discussão desses dois “modelos” e do modelo “weberiano” (i.e. organizado burocraticamente) por Olsen, 2008 (veja também Olsen, 2004, 2005 e 2006); este autor conclui que, além da permanente importância da burocracia, não há base teórica nem empírica para afirmar em linhas gerais a superioridade de nenhum dos modelos.<sup>6</sup>

De qualquer forma, é um fato da vida moderna que o caráter predominantemente hierárquico desta dimensão do estado é em si desigual, tanto para os que trabalham nestas burocracias quanto para os que interagem com elas. Em geral, este caráter é reforçado quando opera em relação a grupos e indivíduos que são discriminados e/ou encontram-se submetidos a relações muito desiguais na sociedade. Estou convencido de que os pontos de encontro entre os cidadãos e as burocracias estatais são um aspecto importante da qualidade da democracia (e da vida política em geral) que vai além das dimensões determinadas pelo regime em si.<sup>7</sup>

Neste ponto são necessárias outras definições. Por governo, entendo,

As posições na cúpula das instituições do estado às quais se acessa por meio do regime e que permitem aos respectivos funcionários tomar – ou autorizar outros funcionários a tomar – decisões que são normalmente expedidas como regras legalmente obrigatórias para a população e para o território delimitado pelo estado.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Para conclusões semelhantes sobre a base da experiência dos Estados Unidos veja Kettl (2009). Veja também Heredia e Schneider (2003), Martínez Vilches (2007) e Kjaer (2004, p. 233), que destaca a “importância permanente do estado e da hierarquia” bem como a recente discussão crítica destas experiências e sua literatura na América Latina por Dussauge Laguna (2009).

<sup>7</sup> Discuto esta questão em O’Donnell (2003). Para uma exploração inovadora veja Vargas Culler e Gutiérrez Saxe (2001), e para comentários sobre essa relação, Ippolito-O’Donnell (2003).

<sup>8</sup> Estas regras não são necessariamente obrigatórias sobre uma base universal. O uso crescen-

Aponto agora as características do estado de um país sob um regime democrático, para incorporá-las às características mais gerais especificadas anteriormente. Ele é

1. A parte do sistema legal que promulga e ampara os direitos de participação e as liberdades comuns ao regime; 2. O subconjunto de burocracias encarregado de implementar e proteger os direitos e liberdades mencionados; e 3. A unidade que delimita o eleitorado – os cidadãos políticos – do regime. As características 1 e 2 estão pressupostas pela definição de um regime democrático; a característica 3 é uma condição necessária para a existência deste regime.<sup>9</sup>

No entanto, o sistema representativo está longe de ser esgotado pelos canais de acesso que o regime democrático oferece. Outras mediações de interesses, poderes e identidades influem sobre as decisões e omissões do governo e das instituições estatais. Diversos interesses econômicos nacionais e transnacionais, instituições internacionais de vários tipos, interesses e visões próprias dos membros das burocracias estatais e dos funcionários do governo e demandas populares e movimentos sociais, entre outros, influem de maneira complexa sobre as mencionadas ações e omissões estatais.<sup>10</sup> Isto faz com que seja necessário perguntar-se, apesar das dificuldades empíricas que envolve, até que ponto os canais de representação previstos pelo regime democrático pesam efetivamente sobre as decisões e omissões do governo e do estado. A respeito, devemos ter em conta que a fonte principal de legitimação das políticas públicas origina-se no regime democrático (e, em consequência, no conjunto, da credibilidade do estado e do governo), ou seja, da pretensão de representar as preferências e aspirações que a cidadania supostamente expressou por meio de eleições limpas. Outros insumos de políticas, públicos ou

---

te de leis dirigidas a setores ou eleitorados específicos exige esta advertência; no entanto, supõe-se que todas as leis sejam válidas sobre todo o território de um estado.

<sup>9</sup> Essa é uma primeira aproximação a este conceito, que desenvolvo no capítulo V.

<sup>10</sup> Este fato, fartamente documentado nos estudos de políticas públicas, mas frequentemente ignorado nas teorizações contemporâneas sobre a democracia é captado e analisado produtivamente por Strasser (1990; veja também Strasser, 1999), que argumenta que para o funcionamento das democracias concorrem, além do representativo, vários regimes de governo que “com-formam” aquelas, especialmente os gerados pela oligarquia, pela burocracia, pela tecnocracia, pela partidocracia e pelo corporativismo. Veja também os “regimes parciais” de Schmitter (1992); por sua vez, Bobbio (1984) inclui este fato entre “as promessas não cumpridas da democracia”.

ocultos, legais ou ilegais, ainda que se argumente que resultem em políticas públicas benéficas, carecem dessa legitimação *ex ante* propriamente democrática. O resultado, em todas as democracias, é que o regime é apenas parte do processo de tomada de decisões e dos insumos de poder e influência a que encontram-se sujeitos o governo e o estado.

Isto levanta importantes problemas práticos: em que medida (e em que períodos e áreas de política pública) os insumos originários do regime pesam sobre outras influências? Qual é, em cada caso e em cada momento, a “seletividade estratégica”<sup>11</sup> das instituições do estado e em que áreas de política ela é mais pronunciada? Até que ponto a autoridade que se costuma invocar no sentido de representar as aspirações expressas por meio do regime democrático corresponde à realidade? Em que circunstâncias seriam admissíveis políticas públicas que se desviem dessas aspirações e/ou das promessas feitas durante o processo eleitoral?<sup>12</sup> Estas perguntas não podem ser respondidas no nível de generalidade em que me encontro. Mas podemos conjecturar que só em casos negativos bastante extremos é possível responde-las com aproximação suficiente. Estes casos, infelizmente, não faltaram na experiência recente da democracia em boa parte da América Latina. Em muitos casos os insumos do regime foram débeis e descontínuos, atados a interesses às vezes difíceis de vincular com algum aspecto do bem comum. Estas circunstâncias não contribuíram para a eficácia, efetividade e credibilidade destes estados e de seus governos; além disso, estas circunstâncias ocasionalmente evidenciaram um estado que, em alguns países, renunciou quase por completo a operar como um filtro razoavelmente eficaz e benéfico.

As reflexões precedentes servem como um primeiro indício de uma importante preocupação deste livro: o escasso poder que na América Latina tem os governos eleitos democraticamente e, em geral, os estados que contêm um regime democrático, para governar efetivamente sobre questões importantes e, mais, para avançar na democratização e no bem-estar de seus respectivos países.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> O termo entre aspas pertence a Jessop (2002, p. 40), que o define como “as formas em que o estado, considerado como um conjunto social, tem um impacto diferencial, específico sobre a capacidade de diversas forças sociais para perseguir estratégias e interesses particulares em contextos espaçotemporais específicos, por meio de seu acesso e/ou controle sobre dadas capacidades estatais – capacidades que sempre dependem para sua efetividade dos vínculos com forças e poderes que existem e operam além das fronteiras formais do estado”.

<sup>12</sup> Para discussão – não conclusiva – desta questão veja Manin et al (1999).

<sup>13</sup> Parafraseio aqui uma observação de Malloy (1991). É claro que os obstáculos para uma

### III.2. Uma digressão analítica sobre as associações complexas

Salvo casos excepcionais,<sup>14</sup> toda a autoridade de uma associação argumenta que suas decisões, assim como sua própria existência, são para o bem da associação e seus membros. As autoridades baseiam sua expectativa de serem regularmente obedecidas nesta afirmação e, ao fazê-lo, traçam um limite entre sua associação e seus membros de um lado, e todos os que a ela não pertencem de outro – nós e eles. Algumas associações que, genericamente, podemos chamar de “democráticas”, acrescentam que a exigência, por parte das autoridades de serem obedecidas, resultam de seus membros terem decidido livremente que são tais autoridades.

As associações com algum nível de complexidade se convertem em organizações providas de personalidade jurídica, com edifícios, estatutos, oficinas, carimbos e símbolos. Deste modo normalmente revela-se um padrão básico de diferenciação social: os que se ocupam de assuntos que presumivelmente são de interesse comum e os que não. Em consequência surge um centro a partir do qual alguns indivíduos afirmam ter o direito de falar em nome da associação e invocar o bem comum da mesma como fundamento e motivo para as decisões que tomam. A existência deste centro é normalmente coerente com meus interesses, como membro da associação; tenho esta vantagem independentemente de participação de sua criação, ou ingresso de modo voluntário a uma preexistente, ou obrigado a ser membro, tal como acontece em um estado ou, em alguns países, de um sindicato. Desejo desfrutar dos bens que a associação provê – a prática de esportes em um clube, que meus direitos de trabalhador sejam bem representados, compartilhar os objetos que nosso grupo ganhou, ou ser cidadão de um estado que funciona razoavelmente bem. Nesses casos, quero que a associação e seu centro existam não apenas hoje: quero-os, *ceteris paribus*, enquanto eu estiver disposto a ser membro dela. Além disso, embora não me importe com a sorte de todos, na medida em que alguns me importam (por exemplo, os membros de minha família ou meus concidadãos) também quero que a associação continue existindo indeterminadamente.

---

maior democratização não são exclusivamente resultados da debilidade do estado; no entanto, exceto para crentes fervorosos de mercados míticos ou sociedades civis angelicais, essa debilidade tem consequências importantes.

<sup>14</sup> Na verdade, só me ocorre como exemplo o caso dos campos de concentração.

Portanto, em muitas situações é vantajoso participar da criação, ou ao menos aceitar a existência, de esferas de tomada de decisões que se ocupam de duas tarefas básicas. Primeiro, proporcionar os bens comuns que a associação promete prover e solucionar problemas de ação coletiva. Segundo, tomar decisões que sejam obedecidas por todos os membros – de outra maneira seria difícil evitar os problemas de *free riding* e a associação tenderia a se dissolver. Estes desejos racionais nos levam a criar associações que exercem diversos poderes sobre nós, a fazer parte delas e/ou a aceitá-las. Nelas e com elas, sejam democráticas ou autoritárias, benéficas ou daninhas, constantemente produzimos e reproduzimos, ativa ou passivamente, relações sociais hierárquicas. Quando as associações se tornam minimamente complexas, desenvolvem papéis de liderança que se especializam em tomar decisões coletivamente vinculativas; normalmente desejamos que essas autoridades tenham poder suficiente para tomar decisões, por meio de assembleias, ou através de representantes eleitos, ou indivíduos selecionados por sorteio ou até mesmo por uma única pessoa.

Outra contribuição que normalmente queremos é que as autoridades da associação possam falar por ela, tanto interna quanto externamente. Internamente porque o próprio sentido da associação fracassaria se suas autoridades não pudessem interpelar a todos seus membros com a expectativa de serem obedecidas, sobretudo quando alguns membros não estão de acordo com a decisão tomada. Nestes casos, as autoridades normalmente argumentam que atuam pelo bem comum de toda a associação, não apenas dos membros que concordam com a decisão que foi tomada. Externamente, as autoridades se dirigem àqueles que não são membros com a pretensão de representar ou corporificar o “nós” constituído pelos membros da associação. Quando os líderes de um sindicato, de um partido político ou de um governo interpelam outros, afirmam representar a associação em seu conjunto, não só como meros agregados ou como maioria de seus membros.

Nos dois níveis, interna e externamente, as autoridades exibem a elaborada autoimagem da associação, a versão oficial da entidade coletiva, o “nós” que dizem representar. Como disse Hosle (2004, p. 90): “Toda unidade social tem um *conceito descritivo de si mesma*; as unidades mais complexas têm também um *conceito normativo*” (itálico no original). Nas associações grandes e complexas, em que os encontros pessoais com todos não são possíveis, o conceito normativo que o cen-

tro postula de si próprio e da associação costuma ser o mecanismo fundamental pelo qual nos reconhecemos como parte de um “nós”. As tentativas de desenvolver um sistema de reconhecimento coletivo traçam os limites da associação – nós e os outros – através de diferentes marcas que indicam esse reconhecimento: documentos nacionais de identidade, documentos de designação e autorização, cores de um time esportivo, tatuagens de um grupo de jovens e muitos outros.

O resultado é poder. O fato de alguns indivíduos terem direito de decidir e falar em nome da associação tem consequências importantes. Como membro da associação estou interessado no que se diz em seu nome e quem o diz, particularmente porque nas organizações grandes e complexas os cargos de liderança são altamente especializados. Além disso, como insistiu Weber, os ocupantes destes cargos desenvolvem um interesse em normalizar – basicamente por meio de regras formais – sua própria autoridade, aumentando desta forma a probabilidade de suas decisões serem regularmente aceitas e implementadas. Isso dá lugar à emergência de regras internas, manuais de procedimentos, regulamentos de pessoal, censos, mapas, estatutos, constituições e processos análogos.<sup>15</sup> A consequência destes atos em busca de formalização é a burocratização legal da associação: sindicatos, associações profissionais, universidades, empresas, clubes esportivos e, certamente, países, estabelecem regras e criam instituições ordenadas hierarquicamente encarregadas de contribuir para a concretização dos objetivos formalmente propostos pela associação, e para a normalização de seu funcionamento.

A burocratização de uma associação coexiste com sua legalização: várias regras são promulgadas com o propósito de regular as relações entre líderes e membros. Assim, à medida que a associação se torna mais complexa, os líderes desenvolvem um forte interesse em controlar o comportamento de seus funcionários, como testemunha a literatura sobre as relações principal-agente.<sup>16</sup> Quando uma associação estabelece

<sup>15</sup> Sobre os esforços “normalizadores” dos estados veja Bourdieu (1996 e 2004) e Scott (1998); é claro, a origem destas observações é encontrada na obra de Foucault, especialmente 1979 e 1991 (existe edição em castelhano, veja Obras citadas).

<sup>16</sup> Bem antes desta literatura, Weber (1978, p. 264) argumentou que: “Toda forma de autoridade requer a existência e funcionamento de um corpo administrativo [...]. Porque não é possível manter o hábito de obediência sem uma atividade organizada que se encontre dedicada à aplicação e cumprimento da ordem [...] a realidade histórica estabelece um conflito permanente, embora a maior parte do tempo mantenha-se latente, entre os chefes e seus corpos administrativos, pela apropriação e expropriação entre eles.”

controle sobre um território, transforma-se no fenômeno moderno que chamamos de estado. O estado tem uma característica especial: exterioriza dinamicamente sua legalidade. Em contraste com outras associações, o estado tenta controlar diversos aspectos do funcionamento de outras associações, grupos e indivíduos no território que delimita; o estado moderno permeia, sobretudo por meio de seu sistema legal, múltiplas relações sociais.

Mas estes movimentos na direção da formalização não acontecem apenas de cima para baixo. Debaixo, como um membro comum da associação, tenho um interesse que é discordante da existência de um centro efetivo de tomada de decisões. Este interesse é o de ser protegido de decisões que eu poderia considerar arbitrárias ou seriamente prejudiciais, ou que contradigam minha ideia sobre como deveria ser a associação e o que deveria fazer, e/ou que me excluam de seus benefícios. Portanto, inclino-me a apoiar a formalização da associação enquanto ela incluir mecanismos para que suas decisões sejam razoavelmente aceitáveis e previsíveis, e que eventualmente me permitam recurso contra elas. Isto é particularmente verdadeiro em associações como o estado, onde a saída é sumamente custosa.<sup>17</sup> Mas só poderei fazer com que esse interesse seja efetivo se for reconhecido como membro pleno da associação; se for, de alguma forma, um portador de direitos que posso tornar efetivos tanto contra as autoridades quanto contra outros membros da associação. Caso contrário, sou um súdito, um ser submetido a relações autoritárias, por meio das quais os líderes, sem minha voz nem consentimento, tomam decisões obrigatórias por mim e que, no caso do estado, costumam ser amparadas pela coerção física.

O que acabo de dizer estabelece que, especialmente em associações complexas – entre elas, é claro, o estado – enfrentamos um dilema crucial: meu desejo racional de pertencer a uma associação que é eficaz, contraposto a meu desejo não menos racional de estar protegido de decisões que, a meu ver, são prejudiciais ou inapropriadas.<sup>18</sup> A conclusão óbvia é que o mesmo poder que quero que exista deve ser, de

<sup>17</sup> É interessante mencionar que na Babilônia, na Grécia clássica e nos começos da Roma republicana, as demandas por um direito escrito vieram originalmente dos pobres, que viam nele uma proteção contra os ricos e poderosos; veja Varga (1991).

<sup>18</sup> Nos tempos modernos Locke (1965 [1690]) foi o primeiro a propor claramente este tema e a convertê-lo em peça central de suas ideias políticas.

alguma maneira, controlado. Mas existe o mesmo problema para qualquer solução que se adote: na medida em que não é possível pressupor que somos altruístas angelicais, as motivações que devem ser atribuídas aos que venham a ser controladores efetivos encontram-se também sob suspeita. A fórmula *Quis custodiet ipsos custodes?* sintetiza este problema.<sup>19</sup>

Observamos então uma das grandes ambivalências da vida social e um dos grandes desafios da política. Constantemente produzimos e reproduzimos relações sociais hierárquicas, que são com frequência formalizadas. Normalmente aceitamos estas relações porque elas são uma condição da vida social, especialmente nos tempos modernos; são necessárias para questões a que damos muita importância, tais como a provisão de bens públicos e a solução de problemas de ação coletiva e, de maneira mais geral, para um nível razoável de ordem e previsibilidade das relações sociais. No entanto, estas desejáveis relações sociais podem se transformar em Frankensteins que nos oprimem, por outorgar poder tanto a grandes quanto, às vezes, a pequenos tiranos que costumam surgir na vida diária. Essas hierarquias e suas regras são limitações a nossa liberdade mas, ao mesmo tempo, são condições de possibilidade da mesma. Sua ausência nos conduz a um estado de natureza hobbesiano, enquanto que o exagero de seu aspecto opressivo nos leva a um mundo kafkiano. As oscilações entre estes dois extremos foram, e o são hoje, uma das preocupações mais antigas e profundas da humanidade. Encontramos outro complicador: a definição do que é e deveria ser um equilíbrio apropriado entre esses polos variou e continuará variando através do tempo e do espaço, sem que nos caiba esperar qualquer solução estável. Esta é uma das razões da importância da democracia; mas devo discutir outros assuntos antes de retomar este tema nas Conclusões.

<sup>19</sup> Veja Dunn (1992, p. 229; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) que se refere a este tema como um enigma, e o formula de maneira diferente, mas em termos convergentes: "A democracia [...] busca prover, embora necessariamente com êxito imperfeito, pelo menos algum grau de solução para [os riscos derivados do exercício do poder político] que não seja simplesmente abandonar a prática da ação pública. À diferença do anarquismo, a democracia mantém sua lealdade para com a prática da ação pública porque considera o estado de natureza [...] como sendo genericamente mais perigoso que a sujeição vertical a tal autoridade."

### III.3. Uma revisão histórica da construção do estado no Noroeste

O estado (tal como o defini acima) é um fenômeno relativamente recente. Surgiu no Noroeste após longas e violentas lutas, depois de alguns governantes alcançarem importantes vitórias. Uma foi a expropriação do controle da maioria dos meios de coerção física de outras associações políticas (senhores feudais, cidades autônomas e algumas dioceses e ordens religiosas). Outra conquista foi a expropriação, dessas mesmas associações, dos meios de administração. Por meio deste processo, os que tiveram êxito na construção de estados criaram burocracias de funcionários assalariados subordinados a seu poder. Weber (1994) sintetiza bem esse processo:

O desenvolvimento do estado moderno se põe em marcha em todas as partes por uma decisão do príncipe de despossuir do poder administrativo os portadores “privados” independentes que existem a sua volta, isto é, os que dispõem de maneira pessoal dos meios de administração e da condução da guerra, da organização das finanças e de bens políticos utilizáveis de todos os tipos. Todo este processo é semelhante ao desenvolvimento da empresa capitalista por meio da gradual expropriação dos produtores independentes [...]. Portanto, no estado contemporâneo (e isto é um elemento fundamental do conceito) a “separação” dos meios materiais de administração do corpo administrativo [...] foi implementada de forma rigorosa.

Estes processos definiram a eliminação, ou pelo menos a marginalização, dos tipos tradicionais de administração e foram rompendo com a *noblesse d'épée* – patrimonial e hereditária – e criando a *noblesse de robe*.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> As análises clássicas destes processos são as de Weber (1978, 1994 e 1995; existe edição em português, veja Obras citadas), Hintze em Gilbert (1975) e para um excelente panorama geral, Poggi (1978; existe edição em castelhano, veja Obras citadas). De uma perspectiva diferente, mas convergente, as obras de Anderson (1974) e de Elias (1973, 1974 e 1975; existe edição em português, veja Obras citadas) são relevantes para estas questões. Valiosas contribuições recentes podem ser encontradas também em Axtman (1990), Bourdieu (1996, 1999 e 2004), Downing (1992), Ertman (1997 e 2005), Giddens (1985), Mann (1993; existe edição em castelhano, veja Obras citadas), Mazzuca (2001 e 2007), Rabb (2006), Spruyt (1994) e Tilly (1990; existe edição em português, veja Obras citadas). Os autores que operam a partir de uma perspectiva da eleição racional realizaram também contribuições interessantes a este tema; veja especialmente Levi (1997 e 1999), North (1981; existe edição em castelhano, veja Obras citadas, e 1991) e North e Weingast (1989).

Assim, como comenta Bourdieu (1996), estas mudanças significaram que os que construíram o estado (*state-makers*) atribuíram progressivamente a si o importante poder de designar os funcionários do estado, enquanto que antes a maioria dos altos cargos eram ocupados *ex officio* por membros da nobreza e do clero.

Ao ritmo destas mudanças, começou a surgir um *Rechtsstaat*, o *estado de direito*. Em sua expressão original mais formal,<sup>21</sup> na Prússia, a intenção dos governantes não era, em absoluto, democrática; ao contrário, obedecendo à lógica delineada na seção anterior, a legalização e a burocratização do estado foram consequência do interesse dos governantes em normalizar o funcionamento interno do estado e as relações com seus interlocutores principais, os Junkers e a burguesia, assim como concretizar uma reivindicação legitimada legalmente de monopolizar a autorização do uso da coerção física. Por conseguinte, os prussianos continuaram sendo súditos políticos – não cidadãos – mas em muitas relações civis e comerciais (assim como em alguns aspectos do direito penal) a partir de então homens adultos passaram a contar com um tratamento conforme regras jurídicas que haviam sido sancionadas previamente, eram válidas por todo o território e aplicadas por um poder judicial supostamente imparcial. É claro, este tema foi parte do processo de expansão dos direitos civis que discuti no capítulo anterior.

Outra conquista dos que construíram estados esteve intimamente relacionada com as já mencionadas, embora com características e sequências que nem sempre coincidiram com as primeiras. Refiro-me à expropriação dos meios de legalidade e de jurisdição judicial feita contra as mesmas associações antes mencionadas e a Igreja Católica. Vários tipos de direito consuetudinário, feudal, urbano e religioso, muitos dos quais se sobrepunham e discrepavam de uma maneira muito complexa nas várias partes do território e com relação aos vários indivíduos, foram progressivamente anulados, absorvidos ou marginalizados pela legislação que emanou do centro político.<sup>22</sup> Isto ocorreu também com o direito mercantil, *lex mercatoria*, que havia sido desenvolvido nas cida-

<sup>21</sup> Digo "mais formal" porque embora com frequência isto não seja reconhecido (exceto, é claro, por parte dos acadêmicos britânicos) as ideias acerca do estado de direito, ou talvez mais exatamente acerca de um estado governado pelo direito (e um direito promulgado por uma instituição representativa, o Parlamento) ganharam ampla aceitação na Inglaterra aproximadamente a partir do século XVI.

<sup>22</sup> Sobre o enorme mosaico de jurisdições legais em épocas medievais veja especialmente Bloch (1964; existe edição em castelhano, veja Obras citadas).

des medievais; a “absorção” ou uniformização deste direito deu um impulso importante à expansão não só do estado, mas também do capitalismo. Os que construíram estados com a colaboração crucial dos juristas viram esta legalização como “um meio de o poder político afirmar uma vontade central uniforme sobre todo o conjunto da comunidade” (Varga, 1991, p. 334). Como já observei, estes processos ocorreram primeiramente no âmbito do direito privado e mais tarde no do direito público, de modo que “outorgaram os meios para estabelecer um estado burocrático, com o qual os príncipes puderam se opor à independência dos senhores feudais” (Stein, 1999, p. 91).<sup>23</sup> A partir desse momento o direito já não seria visto como uma emanção da comunidade, da tradição ou da religião, e sim como expressão da vontade do governante.

Esse trabalho legal, parte do qual mencionei no capítulo anterior, começou antes do processo de construção do estado que estou discutindo. Foi, no entanto, muito importante para assentar as bases do desenvolvimento do estado e do capitalismo, inclusive a criação do que Weber (1978[1925], p. 829) chamou de “direito da corporação eclesiástica”. Esta foi uma invenção transcendental que teve raízes, como em outras destas questões, no direito romano imperial; este direito foi elaborado em seu início pelos canonistas para dar conta da grande complexidade institucional e o proclamado universalismo da Igreja Católica. Weber argumentou que esta foi a “primeira instituição” (*anstalt*), já que “foi aqui onde a construção legal das organizações públicas como corporações teve seu ponto de partida”. Isto significou atribuir personalidade jurídica à Igreja como um todo representado em Roma pelo papado, assim como a suas várias instituições espalhadas pela Europa, todas elas concebidas como entidades corporativas distintas de seus membros e como tais capazes de exercer direitos e de adquirir obrigações diferentes das deles. Esta grande invenção da personalidade jurídica corporativa foi rapidamente adotada pelas cidades que lutavam para manter ou ganhar autonomia de vários reinos; desde então “Certas pessoas designadas segundo as normas correspondentes foram consideradas do ponto de vista legal como as únicas autorizadas a assumir obrigações e adquirir direitos para a organização” (Weber, 1978[1925], p. 70). Esta concepção também foi adotada por empresas comerciais que a consideraram muito valiosa para substituir

<sup>23</sup> Embora seja preciso acrescentar a esta citação que o mesmo existia com relação à Igreja e às cidades autônomas. Veja Bellomo (1995), Bourdieu (2004), Keohane (1980) e Varga (1991).

diversos tipos de associações que desde a antiguidade se propunham a minimizar e compartilhar riscos, e obter capital de trabalho. É claro, isto foi fundamental para a expansão do capitalismo; mas também serviu de base para as teorias do estado como uma entidade abstrata distinta da pessoa do governante, inicialmente propostas por Hobbes e Bodin.<sup>24</sup>

A reformulação da legalidade – e a expropriação de seus meios – teve outro processo concomitante: ela pressupôs privar outros poderes de autoridade judicial, já que os tribunais nas cortes dos que construíram os estados se constituíram na última instância de apelação em diversos tipos de causas judiciais; com isto avançou a tendência a monopolizar a autorização válida da coerção física.<sup>25</sup>

O direito que surgiu do centro foi direito de juristas: escrito em vernáculo, mas utilizando termos técnicos e orientado para resolver as inúmeras brechas e inconsistências que apresentavam os sistemas legais precedentes. Isto culminou, na Europa continental, no *pathos* racionalista e unificador dos primeiros grandes códigos, o *Allgemeines Landrecht* (1791) de Federico da Prússia e pouco mais tarde nos códigos napoleônicos civil e comercial de 1804.

Pelo menos em termos dos direitos civis da população masculina no Noroeste, estes processos de construção do estado compreenderam não só uma burocratização marcante, mas também uma crescente homogeneização da legalidade estatal sobre seu território. Obviamente, estes processos estiveram contemporaneamente relacionados, embora de forma complexa, com a emergência e expansão do capitalismo. Uma conexão crucial foi fornecida pela expansão do estado: esta estabeleceu a autoridade do centro político e de sua burocracia e sancionou normas legais que outorgaram garantias à propriedade privada (inclusive à propriedade dos meios de produção), à comercialização da terra e à liberdade de contratar (incluindo a venda da força de trabalho). Ainda mais, os processos de construção do estado criaram um espaço econômico protegido politicamente<sup>26</sup> e (em outra expropriação crucial realizada

<sup>24</sup> Sobre este aspecto do pensamento de Hobbes, veja Skinner e Strath (2003); sobre o pensamento de Bodin, Keohane (1980) e Portinaro (2003). Retomo este tema no capítulo V, da perspectiva da dimensão legal do estado.

<sup>25</sup> Sobre este processo paralelo, Strayer (1970, p. 61) comenta que “A expressão mais típica de soberania interna era o direito de ditar uma sentença final em um tribunal superior”. Veja também Bourdieu (1999) e Stein (1999).

<sup>26</sup> Isto esteve intimamente relacionado com as políticas mercantilistas que, começando pela Inglaterra, foram adotadas de um modo geral nesse período. Como comentou Weber (1995, p. 248):

contra as autoridades anteriores) uma moeda unificada, que foram fundamentais para a expansão do capitalismo. Isto por sua vez promoveu a outra grande expropriação da época, enfatizada por Marx: a da propriedade dos meios de produção contra os produtores diretos.

Dos processos históricos que resumi compactamente, alguns dos quais retomarei nos capítulos seguintes, quero ressaltar alguns pontos. Um deles é que sob o mapa contemporâneo da Europa jaz um cemitério de estados falidos, que foram derrotados e/ou absorvidos pelos estados que existem atualmente.<sup>27</sup> As inúmeras guerras que marcaram este período ajudaram a produzir estados burocratizados, interessados em expandir e legalizar sua dominação sobre populações que forneciam os soldados e os impostos indispensáveis para sua sobrevivência.<sup>28</sup> O segundo ponto é que estes eventos também acarretaram a expansão agressiva da legalidade sancionada pelo centro emergente. Isto foi percebido pelos governantes e seus colaboradores como uma questão fundamental para homogeneizar a população, em pelo menos dois sentidos: primeiro, para eliminar as autonomias políticas e jurídicas locais e conseqüentemente criar uma economia unificada que iria contribuir para as crescentes necessidades fiscais do centro; segundo, para promover uma identidade coletiva diretamente vinculada ao estado emergente, e assim diferenciar “sua” população da dos outros estados. É necessário enfatizar ainda um terceiro aspecto que, como argumentou Gorski (1999 e 2003), é ignorado por muitos autores. Refiro-me ao impacto que tiveram várias igrejas durante a Reforma e a Contrarreforma através da promoção, em aliança com reinos e principados, da homogeneização religiosa e da disciplina social das populações sob seu controle. Estes esforços, realizados por todas as igrejas em dura competição, embora em épocas e com características distintas, expressaram-se na paz de Augsburg (1555), consagrando o princípio *cuius regus eius religio*, que pretendeu homogeneizar e foi imposto cruelmente pelos respectivos governantes as populações.<sup>29</sup>

---

“Foi o estado nacional [economicamente O’D] fechado que deu ao capitalismo sua possibilidade de desenvolvimento.” Veja também Polanyi (1967[1943]; existe edição em português, veja Obras citadas).

<sup>27</sup> Como observou Tilly (1975, p. 15), “A Europa de 1500 incluía cerca de 500 unidades políticas mais ou menos independentes, a Europa de 1900 inclui cerca de 25.”

<sup>28</sup> Veja especialmente Downing (1992), Giddens (1985), Mann (1993) e Tilly (1990).

<sup>29</sup> E, é claro, as inúmeras crueldades que foram perpetradas em quase todas as partes do mundo durante os esforços realizados para implantar a “verdadeira” religião.

Como já mencionei, esta foi também a época em que surgiram, com Bodin na França e Hobbes na Inglaterra, as teorias da soberania; e com elas, as concepções modernas do estado como uma entidade que, embora artificial, não deixava de ser muito real, separada e acima da sociedade e distinta da pessoa do governante. Além disso, de acordo com essas teorias, o portador da soberania, geralmente um rei, tinha o direito e a obrigação de estimular a defesa e a prosperidade do reino, sem limitações morais ou religiosas; o princípio de *raison d'état*<sup>30</sup> predominou explicitamente nesta “era do absolutismo”.<sup>31</sup> Talvez nada tenha expressado melhor isto que a firme base que alcançou o positivismo jurídico e, com ele, a marginalização das concepções aristotélico/tomistas, agora não apenas do direito privado, mas também do direito público. O positivismo jurídico foi destilado nas expressões *Autorictas non veritas facit legem* e *Quod principi placuit legis habet vigorem*.<sup>32</sup>

Com bastante coerência, desde a França do século XVI, de forma mais estrita após as grandes codificações e em boa medida até o momento atual, a doutrina prevalecente estabelece que direito é o promulgado por indivíduos adequadamente autorizados que ocupam postos especificados legalmente no estado; conseqüentemente e em paralelo a um processo que é ainda mais amplo que os que mencionei anteriormente – a secularização trazida pela modernidade – o direito deixou de ser concebido como expressão da tradição ou de uma ordem moral ou religiosa mais elevada.<sup>33</sup>

Ao mesmo tempo, outro processo paralelo, interativo e que coincidiu em suas conseqüências com os já descritos, começou a se desenvolver. Ele compreendeu os esforços – frequentemente não menos brutais que os realizados com relação a temas já discutidos – por parte dos construtores dos estados para impor um idioma único em seus territórios.

<sup>30</sup> O termo *raison d'état* foi definido por um autor do século XVII, Chemnitz, como “Uma certa consideração política de todos os assuntos, conselhos e projetos públicos, cujo único objetivo é a preservação, expansão e felicidade do estado; para cuja realização serão empregados os meios mais simples e mais rápidos” (citado em Foucault, 2000, p. 314, itálico no original). Veja sobre esse tema Viroli (1992).

<sup>31</sup> A expressão pertence a Beloff (1962), um livro que ainda é útil para este tema.

<sup>32</sup> “A autoridade, não a verdade, é a que faz a lei”, e “Aquilo que satisfaz ao príncipe tem a força da lei”. A última expressão foi extraída do Digesto, uma das já mencionadas compilações do direito romano elaborada pelo Imperador Justiniano; veja Stein (1999) e Strayer (1970).

<sup>33</sup> Coerentemente, como afirma van Caenegem (1992, p. 125), o princípio *cuius régio eius religio* foi progressivamente substituído pela expressão “um estado, um código [legal]”.

Visto que este tema está intimamente relacionado com um tema paralelo – a construção da nação – adio sua discussão até o próximo capítulo.

Vimos os principais motivos e estímulos do centro. Por sua vez, os que se encontravam sujeitos a estes estados – classes e setores tanto dominados como dominantes, embora, é claro, com diferenças importantes entre eles – também fizeram suas próprias contribuições. Seguindo a lógica que tracei na seção anterior, essas classes e setores exigiram (e às vezes receberam como medidas preventivas por parte dos governantes) regras e instituições legais que podiam proteger suas vidas e bens das decisões arbitrárias do estado. Com relação à burguesia, como enunciou Weber (1978[1925], p. 847), esta

... tinha de exigir um sistema legal claro e inequívoco que estivesse livre da arbitrariedade administrativa irracional assim como dos distúrbios irracionais causados por privilégios concretos, e que oferecesse também uma firme garantia do caráter legalmente vinculante dos contratos e que, como consequência destas características, funcionasse de maneira previsível.

Foi então, em virtude do interesse do estado em implantar critérios de “igualdade legal formal e leis formais objetivas”, que “surgiu a aliança memorável entre os estados emergentes e os tão buscados e privilegiados poderes capitalistas, constituindo um fator importante na criação do capitalismo” (Weber, 1978[1925], p. 353).<sup>34</sup>

Por outro lado, as classes e setores subordinados tiveram de passar pelos processos mais lentos e complicados que comecei a discutir no capítulo anterior. Estes esforços foram influenciados por tradições germânicas e medievais de contratualismo e representação de corporações de grupos de status, incluindo as repercussões do princípio romano frequentemente invocado nestes tempos de *Quod omnes tangit omnibus tractari et approbari debet*.<sup>35</sup> No entanto, este princípio e outros seme-

<sup>34</sup> North (1991, p. 33) referiu-se basicamente ao mesmo ponto, embora pareça ignorar a contribuição de Weber: “Existiu uma contínua interação entre as necessidades fiscais do estado e sua credibilidade nas relações com os comerciantes e a cidadania em geral. Em particular, a evolução dos mercados de capital foi criticamente influenciada pelas políticas do estado, dado que, na medida em que o estado se encontrava limitado pelos compromissos assumidos de não confiscar bens ou de não usar seu poder coercitivo para incrementar o nível de incerteza dos intercâmbios, estas políticas possibilitaram a evolução das instituições financeiras e a criação de mercados de capital mais eficientes.”

<sup>35</sup> “O que afeta a todos deveria ser tratado e aprovado por todos.”

lhantes foram interpretados no sentido de que o “todos” a que se referia eram setores privilegiados corporativamente representados em sociedades altamente estratificadas. Seriam necessários os processos mencionados no capítulo anterior para que as demandas baseadas no pleno reconhecimento da agência e de seus direitos ocupassem um lugar central e sumamente mobilizador.

### III.4. Notas sobre algumas exceções importantes

Agora torna-se necessário fazer alguns comentários sobre exceções importantes ao resumo anterior. Uma delas é a Alemanha e sua unificação nacional ocorrida em 1871, significativamente mais tarde que os outros casos do Noroeste. No entanto, a exceção é apenas parcial porque em 1834 a Alemanha conseguiu um mercado basicamente unificado por meio do *Zollverein* (aliança aduaneira) e, em contraste com a maioria dos outros países do Noroeste, já tinha, e há muito tempo, um idioma comum e certamente uma crescente identidade nacional promovida por Fichte, Hegel e outros intelectuais influentes. Além disso, e não menos importante, como observa Ziblatt (2006, p. 114-5), antes disso “as reformas administrativas em quase todos os estados alemães engendraram burocracias concentradas, especializadas, profissionais e enraizadas socialmente de um extremo a outro do cenário político alemão [...dessa maneira] já existiam em todos os estados alemães instituições básicas inspiradas no sistema prefectoral da administração moderna”. A união destas unidades (muitas delas pequenas e algumas grandes como a Prússia e a Bavária) foi historicamente única, no sentido de que a maioria delas já havia percorrido um longo caminho nos respectivos processos de formação do estado.<sup>36</sup>

Mas uma exceção maior é, claro, os Estados Unidos. A partir da publicação do livro pioneiro de Skowronek (1982), reforçado pelo influente texto de Skocpol (1992), foi amplamente aceito o fato de os tribunais e partidos políticos substituírem em grande medida, pelo menos até fins do século XIX, um estado nacional débil e, para muitos propósitos, au-

<sup>36</sup> Este é, como observa Ziblatt, um contraste importante com a Itália, onde, no momento de sua unificação, só Piemonte havia percorrido este tipo de processo e de maneira menos completa que a maioria dos estados alemães. Acrescento que embora a Espanha tivesse uma unidade política formal e reconhecimento internacional, não foi até o século XX que seu centro político conseguiu um controle significativo sobre a maior parte de seu território.

sente territorial e burocraticamente. As razões para que isto ocorresse foram complexas e não posso discuti-las aqui, mas elas incluem, de maneira marcante, a escravidão e o extermínio violento e/ou deslocamento dos povos indígenas,<sup>37</sup> e mais tarde o tratamento discriminatório de várias correntes imigratórias.

Isto esteve intimamente relacionado com as características de exclusão política e social da “ordem racial” – principal embora não exclusivamente – nos estados do sul deste país.<sup>38</sup> Menciono esta questão porque é relevante para este capítulo. Devido principalmente, às contribuições de Desmond King e colaboradores, está se tornando cada vez mais claro que *la problématique* do processo de formação do estado nos Estados Unidos não esteve vinculada apenas aos tribunais e partidos, por mais importantes que estes tenham sido.<sup>39</sup> Houve também estados muito ativos e influentes, mas eram provinciais e municipais. Estes estados controlaram desde as origens deste país – e, em boa medida, até o momento atual – muitos aspectos da vida social. Como observa Gerstle,<sup>40</sup>

Esses estados locais mantinham uma doutrina do poder de polícia que tinha suas raízes tanto no direito consuetudinário (*common Law*) anglo-americano quanto na jurisprudência europeia continental [...a qual] dotou os governos estatais (mas não o governo federal) com ampla autoridade sobre a sociedade civil pelo menos nos primeiros 150 anos da existência da nação, [...incluindo] o papel dos governos estatais na regulação da raça, da sexualidade e da moralidade [...]. [Sobre esta base] as legislaturas estatais aprovaram milhares de leis durante este período para regular todo o tipo de atividades econômicas e sociais, desde as condições de trabalho e, nos lugares de alojamento, a bebida, o jogo e outros “vícios”.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Sobre este tema veja Robertson (2005) e Stannard (1993).

<sup>38</sup> Qualquer referência ao tema deve começar com o livro clássico de Key (1949). Além disso, me pareceram úteis os trabalhos de Bensel (1990), Hatham (1992), Hill (1994), Kousser (1974), Skowronek e Glassman (2007) e Smith (1997) (veja também as referências nas notas de rodapé seguintes desta seção).

<sup>39</sup> Veja King (1999, 2005 e 2007), assim como González e King (2004), King e Smith (2005), King e Tuck (2007), King e Lieberman (2008), King et al. (2009) e Jacobs e King a ser publicado em 2010.

<sup>40</sup> A ser publicado proximamente, em Jacob e King eds.; cito, com autorização do autor, a partir de exposição que apresentou na conferência da Universidade de Oxford e da qual se origina este volume coletivo.

<sup>41</sup> Em outras partes de seu texto este autor cita outros aspectos de regulação do “comportamento moral indevido” tais como “ir ao teatro (*sic*), a prostituição e a vadiagem”.

Além disso, existiam normas estatais e municipais detalhadas que regiam muitas atividades comerciais e, para grande desvantagem de todos os tipos de trabalhadores, sobre as atividades laborais, incluindo, como já observei, proibições contra sua “combinação”. Ademais, os estados locais eram muito efetivos na manutenção das desigualdades existentes, por meio de, entre outras políticas, proibição de relações sexuais e do casamento inter-racial. Como acrescenta Gerstle (op.cit.), ainda em épocas mais recentes e além das restrições preexistentes,

vinte estados e territórios, entre as décadas de 1880 e 1920, aumentaram suas proibições sobre o sexo e o casamento inter-racial ou incorporaram outras novas. Estas leis apareceram não só nos estados do Sul como também nos do Norte e do Oeste. [...] Até 1967, acreditava-se que o direito de proibir o matrimônio inter-racial era parte do poder de polícia dos governos estatais para regular a sociedade no interesse da comunidade. Até quase exatamente esse mesmo momento, os tribunais também interpretaram que, de acordo com este poder de polícia, os governos estatais tinham direito de proibir a prevenção da concepção e uma variedade de atos sexuais “não naturais”.

Vemos então que estes estados provinciais e municipais eram certamente ativistas, não só por meio da ação dos tribunais como também da elaboração de normas estaduais e municipais e do exercício direto de amplos poderes de polícia.<sup>42</sup> Só no final do século XIX começou a surgir claramente um estado nacional, com pessoal profissionalizado em algumas de suas burocracias e o alcance nacional de parte de sua legislação.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Para outras contribuições sobre estas questões veja Grossberg (1985), Moran (2001), Novak (1997) e Pascoe (1996). Sobre a importância da lei, não só dos tribunais, nestes processos veja Skrentny (2006). Veja Amoretti e Bermeo (2004) para ideias comparativas sobre as consequências, finalmente antidemocráticas e às vezes opressivas, do excessivo federalismo e/ou da descentralização inclusive sob condições democráticas nacionais.

<sup>43</sup> Isto não implica desconhecer o importante papel – especialmente perto do fim do século XIX – exercido pela suprema corte dos Estados Unidos em temas que reforçaram por muito tempo os padrões existentes de exclusão social e política. Refiro-me em particular a sentenças como as de *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 537 (1896) que consagrou um sistema de *apartheid* racial nos estados do Sul; *Lochner v. New York* 198 U.S. 45 (1905) em que a Corte decidiu que o estado de Nova York não tinha direito de aprovar uma lei que limitasse o número de horas de trabalho diário dos empregados das padarias, sob o argumento de que nenhum estado deveria interferir na liberdade dos trabalhadores de assinar contratos de emprego de sua própria escolha, e *Coppage v. Kansas*, 236 U.S. (1915), que invalidou a proibição de contratos que estipulavam a não filiação a um sindicato como condição de emprego.

Mas este surgimento, que se acelerou no decorrer do século XX, não erodiu ou marginalizou fortemente os poderes e jurisdições locais preexistentes, como sucedeu nos casos modais do Noroeste europeu. A expansão deste estado nacional coexistiu com uma variedade de acordos complexos em várias áreas da política e estados locais, que deixaram a estes últimos um âmbito e um grau de autoridade desconhecido no resto do Noroeste (à exceção da Suíça, um caso que não posso discutir aqui); como já comentei, esses acordos preservaram por muito tempo várias práticas de exclusão, não só com relação à escravidão e suas sequelas como também a várias correntes de imigrantes.<sup>44</sup>

Não me é possível falar mais sobre este tema, em parte devido a minha falta de conhecimentos especializados, mas também porque ele é, atualmente, uma fronteira apaixonante de investigação, sobre a qual por enquanto conhecemos algumas contribuições que serão continuadas por outras muito enriquecedoras.<sup>45</sup> Para que isto ocorresse foi necessário que a pesquisa que citei nas notas de rodapé anteriores dissipasse a noção equivocada de que não houve um papel significativo do estado na formação histórica dos Estados Unidos, e corrigisse a noção muito limitada de que esta formação foi basicamente um produto apenas dos tribunais e dos partidos políticos.<sup>46</sup> Um ponto de partida fundamental desta literatura, com o qual concordo, é sua crítica da redução do estado a um mero conjunto de burocracias centrais – uma ideia que examino criticamente no capítulo VI.

### III.5. Masculino, absorvente e ciumento

De uma maneira ou de outra, o estado que resultou destes processos era, e é, absorvente e masculino. Absorvente porque regula múltiplas

---

<sup>44</sup> Veja especialmente Johnson (2007) e Weir (2005). Em O'Donnell e Whitehead (2009) fazemos uma primeira tentativa de comparar os padrões de formação do estado nos Estados Unidos e na América Latina, com ênfase em suas semelhanças e em contraste com os padrões de formação do estado no Noroeste europeu.

<sup>45</sup> Refiro-me aos dois volumes coletivos, já citados, King et al. e Jacobs e King, que lamento não ter à mão em suas versões finais no momento de realizar as últimas revisões deste livro.

<sup>46</sup> Em King e Lieberman (2008) temos um resumo geral da literatura que precede a atual corrente de investigação e aos temas principais que ela propõe junto com uma antecipação resumida das questões discutidas nos volumes coletivos citados acima.

relações sociais. Masculino<sup>47</sup> porque este era (e, em grande medida, ainda é) o gênero dos que se encontravam em sua cúpula, o que refletia em suas origens a base social e ideológica do estado em uma família definida de maneira paternalista. Embora nos países do Noroeste este caráter masculino tenha sido atenuado, em outras regiões ele ainda persiste por meio de várias práticas discriminatórias, formais e informais.

O estado é também ciumento em suas tentativas de criar e reproduzir identidades coletivas extensas e excludentes: isto nos remete à nação, ou ao povo, ou à cidadania, referentes que os estados e seus governos dizem servir. Disto nos ocuparemos no capítulo seguinte.

---

<sup>47</sup> Corrigan e Sayer (1985, p. 12) falam da “persistente masculinidade do estado”. Para discussão deste viés, veja, entre outros, MacKinnon (1989), Tigar e Levy (2000) e Walby (1996).

## Capítulo IV

# O estado e seus referentes: nação, povo e cidadania

### **IV.1. De volta à digressão analítica**

No capítulo anterior mencionei que o estado é absorvente e masculino; também é ciumento. Na digressão analítica da seção II.2, observei que os líderes das associações complexas proclamam que suas decisões, inclusive sua própria existência, se orientam em alcançar o bem comum da associação e seus membros. Ao fazer tal afirmação, os líderes normalmente dirigem-se a criar e a reproduzir uma identidade coletiva, um “nós” composto por membros que se reconhecem como tais e que, portanto, são diferentes daqueles que não o são; esses membros, e a postulada identidade coletiva que supostamente compartilham, são o referente comum dos discursos da cúpula da associação.

O estado (tal como o defini no capítulo anterior) não é exceção a isto, mas tem características peculiares que exigem tratamento específico. Entre elas é importante observar que o referente do estado são os habitantes de uma associação delimitada territorialmente; é sobre ela que o estado pretende ter o monopólio da autorização legítima do uso

da coerção física; além disso, sua legalidade se exterioriza, estendendo-se a inúmeras relações sociais, inclusive as que regulam outras associações. Estas são características específicas do estado. Outra é o frequente argumento que se origina na sua cúpula que a identidade coletiva postulada deveria ter precedência sobre as identidades resultantes das várias clivagens sociais e/ou de outras associações menos abrangentes. Finalmente, no caso de um estado que abriga um regime democrático, a maioria de seus habitantes adultos são cidadãos(dãs) políticos(as).

Surgem então outros temas complexos. A começar pelos diversos significados relacionados com os referentes característicos do estado – nação, povo e cidadania – em diferentes países, períodos e correntes da literatura. A Babel terminológica consequente me obriga a propor alguns critérios definitórios que espero contribuam para esclarecer algumas das ambiguidades conceituais resultantes; este é o tema da seção IV.1. Na seção seguinte (IV.2) analiso discursos típicos do estado e sua relação com as identidades coletivas postuladas e promovidas a partir da sua cúpula e por diversos intelectuais (*no lato senso*). Isto me leva a revisar um aspecto desta questão, os rituais fortemente simbolizados da apresentação do estado diante de seus referentes e suas constantes tentativas de socializar os habitantes em uma lealdade preeminente à conjunção estado-referente(s) (IV.3). Após esta seção, trato de algumas interseções – complexas e em alguns sentidos conflitantes – entre a nação (e outros referentes coletivos), a democracia e a concepção de cidadania política que dela surge (IV.4). Estas interseções estimularam fortemente o surgimento do que hoje, se não um mundo de nações, é um mundo de estados, tema que examino na seção IV.5. Estas interseções também repercutem sobre outro referente, o povo, ou o popular, que discuto na seção IV.6. Finalmente, tiro algumas conclusões (IV.7) que abrem caminho para o estudo de outra dimensão do estado, seu sistema legal, que analiso no capítulo V.

## IV.2. Algumas definições

Como fiz nos capítulos anteriores, começo definindo conceitos fundamentais para as análises que se seguem. Na maior parte dos países o referente coletivo mais comum do estado é a nação. Defino-a como,

Um arco de solidariedades, uma construção discursiva e política que propõe um “nós” coletivo e historicamente constituído, estabelecido sobre um território que ocupa e demarca, ou que deseja ocupar e demarcar, e geralmente demanda lealdades superiores às derivadas de outras identidades e interesses de seus membros.

Outro referente frequente do estado é o povo. Este termo tem vários significados.<sup>1</sup> Um deles é semelhante ao da nação. Um segundo significado, bastante comum em países anglo-saxões, é menos coletivo, refere-se aos indivíduos, especialmente aos que, entre eles, são cidadãos(dãs) e que encontram-se sob a jurisdição do estado. Um terceiro significado de *povo* designa um subconjunto da população como os únicos membros “verdadeiros” ou “autênticos” do estado, frequentemente os que são considerados como a parte excluída, marginalizada e/ou vitimizada dessa população.<sup>2</sup>

Outro referente do estado é a cidadania, às vezes utilizada em um sentido equivalente ao de povo (e conseqüentemente também ao significado de nação), e às vezes ao segundo significado, mais individualista.

Estas são formações discursivas que têm fortes implicações performativas; estão orientadas para criar e recriar, e com frequência conseguem, as identidades coletivas que invocam. Estas formações mesclam-se e transformam-se de forma complexa; cada caso exige uma análise empírica detalhada.<sup>3</sup> São construções ideológicas e políticas, por meio das

<sup>1</sup> Outros usos que não são relevantes aqui se originaram à época colonial de tradições do Reino de Castela e Hispano-América, onde o termo povo(s) se referia a diversas instituições pré-nacionais concebidas coletivamente, especialmente cidades e aldeias e suas zonas rurais adjacentes; o termo também se referia a algumas comunidades semiautônomas de povos originários; veja Annino (1994), Chiaramonte (2004) e Guerra (1999 e 2003).

<sup>2</sup> Lutei contra a confusão terminológica provocada pelos vários significados de nação, povo e cidadania, todos termos discutíveis e com um forte caráter político e ideológico. No esforço para atenuar os problemas expositivos resultantes, utilizo a tosca expressão “nação/povo/cidadania” nas frases em que o referente pode não ser totalmente claro, para indicar que estou falando sobre todos estes termos juntos; também em outros contextos onde me refiro aos três em conjunto, utilizo as palavras mais genéricas “país” ou “população”. Por outro lado, quando utilizo apenas o termo “nação” refiro-me a esta como na definição acima e, por conseguinte, também ao primeiro significado de “povo”. Finalmente, “sociedade” é um conceito sociológico que, embora possa se referir ao mesmo universo empírico que os primeiros termos (se é aplicado à população vinculada a um estado determinado) é mais neutro politicamente e oferece uma perspectiva analítica diferente; este será o termo predominante quando discuto a dimensão legal do estado.

<sup>3</sup> Veja sobre esse ponto Breuilly (1993; existe edição em castelhano, veja Obras citadas), Calhoun (1997), Finlayson (1998), Grimson (2008), Maiz (2002), Ozkirimli (2005) e Suny (2001).

quais o estado – especialmente aqueles em sua cúpula – tenta estabelecer vínculos sólidos com sua população. Estes discursos e suas eventuais identificações coletivas são produto de histórias, rituais, mitos e, em algumas épocas, de esforços de mobilização política. Como expressa Suny (2001, p. 892-864),

A identidade nacional é um ato de subscrição a uma comunidade contínua, com um passado e um futuro, um destino compartilhado [...]. As nações são histórias solidificadas. Histórias que pessoas contam sobre seu passado determinando quem são [...]. O que ocorreu realmente importa muito menos do que como é recordado. O que se recorda e o que foi esquecido ou reprimido, fornece o modelo através do qual se entende o mundo.<sup>4</sup>

Esta visão “construtivista” contrasta com as versões “primordialistas” que argumentam a favor de uma concepção trans-histórica, organizativa e pré-política da nação ou do povo.<sup>5</sup>

### IV.3. Sobre os referentes e discursos vindos da cúpula do estado

Sabemos que alguns estados incluem mais de uma nação, que algumas nações carecem de estado, e outras, definidas como nação, etnia ou identidade religiosa, encontram-se em estados onde outros referentes coletivos são dominantes e/ou opressivos. Por outro lado, em muitos casos os estados tentam alcançar um amplo reconhecimento como estados-para-a-nação/povo/cidadania e portanto como entidades principalmente dedicadas ao bem comum de seus referentes coletivos. Esta reivindicação gerou tragédias terríveis por meio da eliminação cruel (ou

<sup>4</sup> A clássica afirmação sobre a recordação e o esquecimento seletivo típico das histórias nacionais foi feita por Renan (1882). Para perspectivas atuais veja Gillis (1994b, p. 7), que comenta que: “A memória nacional é compartilhada por pessoas que nunca se viram ou sequer ouviram falar umas das outras, mas que se consideram como tendo uma história em comum. Elas estão vinculadas tanto pelo esquecimento quanto pela recordação [...]. As novas memórias exigem esquecimentos pactuados.”

<sup>5</sup> Bem criticadas por Maíz (2002 e 2003), Stavenhagen (1996; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) e Yack (1999). Isto é parte de uma discussão mais ampla e não cabe aqui discuti-la; refiro-me aos debates entre “primordialistas”, “etnoculturalistas” e “modernistas”. Para revisões desse tema veja Smith (2001), Breuilly (1993) e Maíz (2003).

tentativas também cruéis de “assimilação”) de outras nações e identidades coletivas.<sup>6</sup> Na maioria dos casos, na América Latina e em outras regiões, os estados precederam às nações e após terem surgido esforçaram-se, às vezes com sucesso, para criar uma.

É claro, nem todos os estados abrangem uma única nação. Existe o que Stepan (2008) denomina “nações-estado” (em contraste com os estados-nação), onde alguns grupos reivindicam sua própria identidade étnica, cultural e/ou religiosa, às vezes mobilizando-se politicamente para reivindicar o direito de existir como tais com independência das identidades sustentadas pelo estado em que habitam. Na verdade casos como estes não são poucos, e este autor os denomina “robustamente politicamente multinacionais” (*robustly politically multinational*); alguns são democracias que funcionam razoavelmente bem, como o Canadá, a Espanha, a Bélgica e, fora do Noroeste, a Índia e, a meu ver cada vez mais, o Reino Unido. Não posso fazer uma análise detalhada da proveitosa contribuição deste autor, que chegou às minhas mãos durante a revisão final deste livro. No entanto, acrescento que nesses casos e semelhantes parecem existir dois níveis de identidade coletiva: primeiro, várias identidades coexistindo sob um único estado, com repercussões importantes e às vezes marcadamente conflitantes na cena política e, como Stepan (op.cit.) indica, em ajustes institucionais cruciais, como o tipo de federalismo que adotam. Mas há um segundo nível, um tanto desconsiderado por este autor, que não deve ser ignorado: o ancorado no estado que abarca essas nacionalidades. Também neste nível costumam expressar-se identidades importantes e suas conseqüentes lealdades. Isto é evidente nos conflitos internacionais e nos rituais e cerimônias em nível estatal que discuto mais à frente; também manifestam-se em outras ocasiões, como quando as populações em seu conjunto torcem fervorosamente por suas equipes “nacionais” em importantes competições esportivas internacionais. Isto significa que estes países não são estados-nação propriamente ditos, mas o segundo estrato de identidades e lealdades em algumas situações pode mostrá-los de maneira bastante similar àqueles.

---

<sup>6</sup> Esta não foi a única, mas certamente é uma razão importante pela qual “A história dos estados na Europa seja, em parte, a história da mais abominável violação dos direitos humanos” (Held, 2001, p. 431). Para análises destas violências veja Canovan (1996) e (Anthony) Marx (2003). Obviamente as Américas em seu conjunto não foram exceção, embora, ao contrário do que ocorreu na Europa, as vítimas principais tenham sido os povos originários e os de origem africana.

Os casos mencionados acima são de países onde, de uma maneira ou de outra, as nacionalidades coexistentes, mesmo que às vezes o façam com sérios problemas e quase nunca com mecanismos institucionais completamente consolidados, foram capazes de elaborar um *modus vivendi* tornando possível não só a paz interna, mas também democracias que funcionam razoavelmente bem. Com referência uma vez mais à obra citada de Stepan, o autor também indica a existência de casos fora do Noroeste – especialmente na África e em partes do Sudeste da Ásia – onde tais soluções não foram possíveis. São casos caracterizados ou por tentar impor violentamente uma nacionalidade (ou etnia, ou religião) sobre outras, ou por estados que de fato abandonaram quase por completo as tentativas de governar efetivamente sua população – e, acrescento, às vezes vão e vêm entre estas alternativas.

De uma maneira ou de outra, inclusive em casos de uma existência quase nominal de um estado,<sup>7</sup> os discursos vindos de sua cúpula têm pelo menos dois componentes. Um é a demarcação de um “nós” frente a múltiplos “outros”.<sup>8</sup> O segundo consiste na pretensão de ser a instância principal de proteção, interpretação e realização do bem comum, ou dos interesses principais de “sua” nação/povo/cidadania, independentemente do quão pluralista sejam as identidades. O estado ciumento aspira criar uma identidade coletiva ampla e firmemente compartilhada, e ser reconhecido como um filtro benéfico do que é “externo” a ele. Os discursos do estado exigem nossa lealdade, com frequência uma lealdade superior às identidades e interesses originados das várias clivagens sociais. No caso extremo, esses discursos exigem a disposição de ir à guerra por nosso país; na vida diária exigem obediência às decisões tomadas por seus funcionários. Essas aspirações estão baseadas nas grandes contribuições que realiza um estado funcionando razoavelmente e é graças a elas que ele pode alcançar credibilidade: em primeiro lugar, de ser o principal articulador e garantidor da ordem social, de forma a proporcionar o grande bem público da ordem e previsibilidade de múltiplas

<sup>7</sup> A qual, como menciono mais à frente, pode resultar basicamente de seu reconhecimento por parte de outros estados e de algumas organizações internacionais, sem muita relação com a efetividade das quatro dimensões desses estados.

<sup>8</sup> Talvez a melhor indicação disto seja a invenção do passaporte; veja Torpey (2000). Para esta demarcação, o trabalho dos cartógrafos durante os períodos de construção do estado foi extremamente importante; veja Allières (1980), Baud e Schender (1997) e Escolar (1997 e 2007); para alguns casos latino-americanos, veja Escolar (1998) e Radcliff (2001).

relações sociais; e segundo, de ser a personificação institucional e simbólica da continuidade histórica de “sua” nação ou povo, esteja este constituído ou não por uma ou mais nações ou povos.

#### IV.4. Rituais, idioma e socialização

Os discursos da nação/povo/cidadania são repetidamente apresentados em rituais, hinos, bandeiras, monumentos, histórias de grandes vitórias militares e heroicas derrotas e em cerimônias solenes, desde as viagens de Negara em Bali<sup>9</sup> a coroações reais e posses presidenciais. Como observa Kertzer (1988, p. 67), estes rituais têm a grande vantagem ideológica de “produzir laços de solidariedade sem exigir uniformidade de crença [desta maneira cooperando com] a luta dos privilegiados em proteger suas posições ao promover uma visão única”.

Obviamente, as tentativas discursivas e rituais do estado para estabelecer um vínculo sólido com “sua” população são facilitadas pela unificação do idioma escrito e falado no território.<sup>10</sup> A Inglaterra foi uma exceção; já no século XIII o inglês havia substituído o francês e o latim como idioma oficial e era amplamente compartilhado; também a Alemanha antes de sua unificação tinha um único idioma – um fato que, como vimos, ajudou a esse processo. Por sua vez, à época da Revolução Francesa “seis milhões de pessoas na França usavam idiomas e dialetos ‘estrangeiros’: flamengo, celta, basco, alemão e 30 *patois*”; assim, em 1792 o princípio de “um povo, uma nação, um idioma” começou a ser rigorosamente implementado. Por sua parte, no século XIX, existiam na Itália à época de sua unificação dezenas de idiomas que provocaram o comentário de Massimo d’Azeglio: “Fizemos a Itália, agora devemos fazer os italianos.”<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Sobre Negara veja Geertz (1980; existe edição em castelhano, veja Obras citadas). Estas são parte das “ficções supremas por meio das quais vive [a ordem social]; Geertz (1985, p. 33). Sobre estes rituais veja Balibar (1991), Cannadine (1983), Geertz (1985), Gillis (1994b), Hobsbawm (1983a, 1983b e 1992; existe edição em português, veja Obras citadas), Lukes (1977) e Ozkirimli (2005).

<sup>10</sup> Esta é uma condição facilitadora, mas não necessária. Como já comentei, entre outros o Canadá, a Bélgica, a Suíça e, em alguma medida, a Espanha e a Índia conseguiram acomodar, embora com conflitos que nunca parecem se resolver definitivamente, comunidades bilíngues e até multilíngues, sejam elas consideradas ou não como nacionalidades distintas. Mas em outros casos, especialmente fora do Noroeste, isto demonstrou ser um sério obstáculo para a construção do estado.

<sup>11</sup> Citado por Tarrow (2000, p. 7).

Estes processos foram facilitados pela rápida difusão da imprensa, já no século XVI.<sup>12</sup> Como comenta Guibernau (1996, p. 67), “Pela primeira vez, fator crucial neste processo, o idioma em que falavam e pensavam pessoas de uma área específica era o mesmo que usavam os estratos governantes, os intelectuais e o clero para escrever e ler”. Uma consequência disto foi que uma lei promulgada podia então ser escrita, aplicada e invocada (embora, claro, não necessariamente compreendida em sua tecnicidade) em um idioma compartilhado pela maioria da população.

Estes desenvolvimentos e a expansão da educação, especialmente de crianças, foram grandes veículos para a transmissão das tradições de cada país, suas glórias e as razões pelas quais a identificação com ele deveria ser uma fonte de orgulho e solidariedade. Smith (1991, p. 16) comenta que “os sistemas públicos de educação em massa, obrigatórios, padronizados, por meio dos quais as autoridades estatais esperam inculcar a devoção nacional e uma cultura homogênea, distintiva, é uma atividade que muitos regimes [i.e. estados, O'D] perseguem com energia considerável”.

Graff (1987, p. 276) acrescenta:

A tarefa da escola incluiu não só sentimentos nacionais e patrióticos como também o estabelecimento da unidade em uma nação dividida pela religião, pela cultura, pelo idioma e pelas persistentes divisões sociais de classe e riqueza. Aprender a ler e a escrever trazia consigo a constante repetição do catecismo cívico nacional, no qual se inculcavam na criança os deveres que se esperavam dela: desde defender o estado, até pagar impostos, trabalhar e obedecer às leis.

Muitos estados em diferentes regiões e períodos históricos impregnaram seus referentes com rituais para organizar a população em uma identidade coletiva e nas conseqüentes lealdades. Em consequência, “ao criar categorias uniformes e padronizadas de cidadãos e de suas obrigações, os estados criaram línguas nacionais. Ao criar línguas nacionais, criaram-se outras formas culturais de afirmação nacional. Enquanto estas formas se criavam, outras formas eram relegadas às categorias de etnicidade, dialeto e folclore”. Tarrow (2000, p. 2) também comenta

<sup>12</sup> Veja Eisenstein (1983).

(ibid, p.7) que “a ideia de um grupo linguístico único para cada estado é uma ideia particularmente recente”.<sup>13</sup>

Em vários sentidos os discursos, rituais e políticas de organização das instituições e do estado – assim como de uma variada gama de intelectuais<sup>14</sup> e também de artistas<sup>15</sup> – invocam de múltiplas maneiras, e constantemente tratam de recriar, uma lealdade primária da população a que o estado afirma servir. Um aspecto importante é que, de acordo com estes discursos, somos todos iguais em nossa condição não só de cidadãos, mas de membros da nação ou povo, e esta condição estabelece uma obrigação de lealdade a um estado que nesses discursos, em particular mas não exclusivamente os primordialistas, afirma ser o intérprete privilegiado, e às vezes a própria personificação, da população do país e de seus interesses mais vitais.<sup>16</sup>

Esta densa e insistente simbologia é tudo menos politicamente inocente. Como afirma Ozkirimili (2005, p. 32-3),

O discurso do nacionalismo é sobre o poder e a dominação. Ele legitima e produz hierarquias entre os atores. Autoriza formulações particulares da nação contra outras e, desse modo, dissimula as fraturas, divisões e diferenças de opinião dentro da nação [...]. [Isto envolve, O'D] um esforço para reduzir a importância das diferenças objetivas dentro do grupo, enquanto se enfatiza sua singularidade em relação a pessoas externas a ele (ibid, p. 17).

<sup>13</sup> Sobre a França veja (Eugen) Weber (1976) e Robb (2007); em termos mais gerais ver Gellner (1983; existe edição em castelhano, veja Obras citadas), Hobsbawm (1983a) e Mann (1993).

<sup>14</sup> Historiadores, etnógrafos e poetas tiveram uma influência bem documentada na formulação e redefinição das ideias de povo, nação e nacionalismo.

<sup>15</sup> Além dos artistas que definiram as versões “nacionais” de diversas artes, merecem especial atenção os arquitetos. Seu trabalho no desenho dos monumentos, especialmente nas capitais, contribuiu para infundir-lhes grande importância como personificações simbólicas do estado e da nação/povo.

<sup>16</sup> Habermas (1998a, p. 111-3; existe edição em português, veja Obras citadas) comenta que “Pertencer à ‘nação’ tornou possível pela primeira vez uma relação de solidariedade entre pessoas que previamente eram estranhas entre si.” No entanto, nem este autor nem Anderson (1991; existe edição em português, veja Obras citadas) em seu conhecido argumento sobre a “camaradagem horizontal” postulada pelos discursos da “comunidade imaginada” da nação, reconhecem que, especialmente em países muito desiguais, isto não está tão articulado “horizontalmente” quanto “verticalmente” em função de interpelações a partir do centro que tendem a reproduzir a subordinação hierárquica de sua população. Para críticas relevantes do argumento de Anderson do ponto de vista da Ásia e da América Latina veja Chatterjee (1993 e 2008) e Lomnitz (2001), respectivamente.

Billing (1995, p. 71) acrescenta que “As histórias nacionais são continuamente re-escritas revelando as oscilações da hegemonia”.<sup>17</sup> Além disso, estes discursos revelam uma divisão entre os que governam – supostamente dedicados ao bem comum – e os que não o fazem, supostamente imersos em seus assuntos privados. Ao fazer isso, estes discursos, enquanto proclamam a homogeneidade da população e a posição do estado acima da sociedade, tendem a reforçar a distribuição do poder e a desigualdade que existem na sociedade e no estado.<sup>18</sup>

Na medida em que estes discursos são bem-sucedidos (i.e. gerando um estado crível que consiga ser um foco amplamente compartilhado de identidade coletiva) a nação/povo/cidadania que se reconhece no espelho desses discursos é uma enorme reserva de poder político e energia. Canovan (1996, p. 75), que utilmente dá ênfase a este aspecto, argumenta que

A característica mais significativa da nacionalidade é seu papel de gerar poder coletivo, sua capacidade para criar um “nós” que pode ser mobilizado e representado e pelo qual um número surpreendente de pessoas se encontra preparada para fazer sacrifícios. Apesar de todas as tendências econômicas, culturais e militares que nos empurram na direção do cosmopolitismo, este continua sendo um fato persistente.

Por sua vez, Breuilly (1993, p. 1) comenta que “o nacionalismo, trata, acima de qualquer outra coisa, de política e a política trata de poder”. Estes discursos de líderes políticos e de vários tipos de intelectuais, negam ou subsumem as desigualdades transformando-os em discursos de igualdade, de inclusão do povo como membros e, em um sentido, coproprietários da nação. Estes discursos evocam uma coletividade solidária que transcende a individualidade de seus membros; significativa-

<sup>17</sup> Calhoun (1997, p. 23) comenta que “A retórica nacionalista propõe categorias inteiras de pessoas sem referência a sua diferenciação interna, ou proclama prioridade sobre todas essas diferenças internas.” Em sentido semelhante, embora a partir de perspectivas teóricas diferentes, veja Canovan (1996), Greenfeld (1992), Finlayson (1998), Hutchinson (2001) e Tamir (1995), assim também como os autores citados na nota de rodapé anterior. Para discussão destas questões com respeito à Argentina e ao Brasil veja Grimson (2008) e Segato (2007).

<sup>18</sup> Bourdieu (1989, p. 31) comenta que: “As relações objetivas de poder tendem a reproduzir a si próprias em relações de poder simbólico. Na luta simbólica pela produção do senso comum, ou mais precisamente, pelo monopólio sobre a nomeação legítima, os agentes acionam o poder simbólico que adquiriram em lutas prévias e pode estar garantido juridicamente.”

mente, a família é evocada metonimicamente com frequência como a imagem da nação – “nossa grande família” – a que seus membros devem amor e lealdade em primeiro lugar.<sup>19</sup>

Quando têm um sucesso razoável, estas invocações naturalizam a nação ou o povo. Pertencer à nação, aceitar as visões dominantes sobre sua história, glorificar seus heróis e fundadores e inclusive utilizá-la como um quadro para entender o lugar que temos no país e no mundo transformam-se em senso comum.<sup>20</sup>

Desta maneira surge a face solene com que o estado apresenta sua versão oficial e afirma que seu poder é para o bem de todos. Como disse Kertzer (1988, p. 62) ao comentar Durkheim, “Não pode existir uma sociedade que não sinta a necessidade de proclamar e afirmar a intervalos regulares os sentimentos e as ideias coletivas que constituem sua unidade e personalidade.” O fato destes discursos não serem politicamente inocentes fica claro por um aspecto que quero enfatizar porque nem sempre é reconhecido na literatura sobre a nação. O que deve ser um discurso adequado sobre a nação e/ou o povo foi, e é, um dos temas políticos disputados com maior veemência e às vezes com maior violência em muitos países. Finlayson (1998, p. 112) observa que estes discursos “adotam formas ideológicas variáveis dependendo de como os elementos são articulados [...] dado que ‘o nacional’ não é apenas parte da disputa política, forma-se, então, um campo discursivo dentro do qual ocorre a disputa.” Estes discursos são parte do que Bourdieu (1989, p. 22) chamou de “a luta pela produção e imposição da visão legítima do mundo social”.

Em alguns países, como os Estados Unidos, estas lutas podem ter sido parcialmente apagadas da memória, mas em um país não menos moderno e democrático como a França, as disputas entre católicos/monárquicos e laicos/republicanos sobre qual é a nação e a história a ser celebrada repercutem até hoje. Isto é mais comum fora do Noroeste,

<sup>19</sup> Além da característica masculina que já observamos no estado, estes discursos manifestam com frequência um forte viés de gênero – incluindo imagens paradigmáticas da família patriarcal. Veja Canovan (1996), Fraser (1989), Lister (1997), MacKinnon (1989), Stolcke (1997), Ozkirimli (2005), Walby (1994 e 1996) e Yuval-Davis (1997). Para discussões cujo foco é a América Latina veja Dore e Molineux (2005) e Ríos Lobos (2008).

<sup>20</sup> Ozkirimli (2005, p. 33) observa que “Os valores nacionais não são mais vistos como valores sociais e aparecem como fatos da natureza – passam a ser algo considerado como dado, de senso comum e hegemônico;” veja também Billing (1995) para interessante discussão do “nacionalismo banal” bem como Calhoun (1997) e Finlayson (1998).

onde as memórias dos antagonismos durante a independência ou descolonização, e de partidos e movimentos políticos e culturais nacionalistas e aqueles mais orientados para o exterior encontram-se frequentemente envolvidos em fortes debates.<sup>21</sup>

#### IV.5. A complexa interseção da nacionalidade com a cidadania e a democracia

Devo agora fazer uma pausa para examinar uma questão que complica a análise que realizei no capítulo I. É a que se refere ao fato de a cidadania ter dois aspectos. Um deles é a cidadania consequente do regime democrático, com os direitos universalistas outorgados aos indivíduos para eleger, serem eleitos(as) e participar, em geral, de atividades políticas protegidos pelas liberdades de expressão, associação, movimento e semelhantes. O outro aspecto da cidadania é resultado da nacionalidade. Este é um status atributivo, adquirido por pertencer-se a uma determinada nacionalidade, seja por *jus solis* ou por *jus sanguinis*. No passado, como comenta Preuss (1996b, p. 536-8), a começar por Atenas, passando pelas repúblicas italianas e continuando pelas democracias liberais censitárias do século XIX, “a cidadania era um status de superioridade por meio da qual se reconhecia uma classe distinta de indivíduos com participação especial [...] na organização política”.<sup>22</sup> Só mais tarde, com a expansão da aposta democrática a cidadania alcançou a maioria da população adulta. Esta cidadania foi outorgada como um atributo de nacionalidade por estados que, por razões tanto domésticas quanto internacionais, esforçaram-se para controlar e obter a lealdade de sua população. Desde então a cidadania refere-se não só ao membro de um *demos* democrático; é também sinônimo de nacionalidade, que “denota o pertencimento legal de um indivíduo a um estado em particular [...e portanto] define a categoria de pessoas que os estados soberanos reconhecem como objetos legítimos de seus respectivos poderes soberanos” (Preuss, 1996b, p. 538).<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Existem importantes variações em cada região. Na América Latina, por exemplo, Brasil, Chile e Uruguai parecem ter uma concepção de aceitabilidade de suas histórias nacionais. Em contraste, na Argentina, na Bolívia e no Peru estes temas ainda causam profunda divisão.

<sup>22</sup> Além disso, todos eram homens.

<sup>23</sup> Veja também Stolcke (1997) para discussão da “nacionalidade como regulação do acesso à cidadania”.

A natureza atributiva desta face da cidadania significa que “o estado não é e não pode ser uma associação voluntária. Para a grande maioria da população, a cidadania é um status atribuído”.<sup>24</sup> O estado moderno, essa associação peculiar – não voluntária, baseada em um território, apoiada em seu monopólio da autorização legítima da coerção física, altamente burocratizada, profundamente legalizada e externalizada e que normalmente pretende ser um estado para todos – é o concomitante, historicamente cristalizado, de um regime democrático.

No capítulo II afirmei que o regime democrático é o primeiro que baseia sua autoridade em uma cidadania inclusivamente definida, mas agora tenho de introduzir algumas ressalvas. A cidadania política e seus direitos são a abstração máxima (mas nada insignificante) da vida política, na medida em que se referem a indivíduos que, além de suas posições sociais, são construídos (as) como cidadãos(dãs) e portanto como iguais em uma série de dimensões definidas legalmente. Por outro lado, a nação (ou o povo) é normalmente reivindicada como uma coletividade concreta, abarcadora e solidária. Seus significados evocam um território frequentemente idealizado como a quase sagrada “propriedade” da nação, e que contém seus membros;<sup>25</sup> estes significados também evocam uma continuidade histórica que é obrigação de todos venerar, garantir e fomentar na direção do futuro. O resultado é que em muitas situações os discursos da nação (ou do povo) soam mais concretos do que os que invocam a cidadania. Esta mudança de referência da cidadania à nação já era visível na França durante sua revolução. Na Grã-Bretanha, Estados Unidos e outros países de origem anglo-saxã foi menos visível e mesclada a discursos de cidadania. Mas nestes, assim como na maioria dos países, um ouvido atento pode detectar significados coletivistas da nacionalidade que aparecem sobre os significados mais abstratos de cidadania.

De qualquer forma, a convergência da democracia política com um estado que pretendia ser um estado nacional, teve consequências extremamente importantes. Por mais mítico que seja o princípio da soberania popular ou nacional, ele teve a tendência de unir intimamente estados e governos com suas populações. Isto é significativo porque, tal

<sup>24</sup> Brubaker (1996, p. 32).

<sup>25</sup> Para reflexões interessantes sobre a relação entre território, nação e cidadania, veja Escolar (1997 e 2007). Agradeço a este autor por me ter esclarecido sobre a grande importância ideológica/simbólica do território.

como foi indicado por alguns autores,<sup>26</sup> um ponto frágil por parte da teoria democrática é deixar de considerar empírica e teoricamente que a democracia política nasceu, continuou existindo e se expandiu pelo mundo com estados que afirmam ser estados-para-nação/povo/cidadania... Como nos lembra Habermas (1998a, p. 114),

A ideia moderna de nação [...] é a nova, legal e politicamente mediada forma de comunidade. A nação ou *Volkgeist* forneceu a base cultural do estado constitucional [...].

Foi em função desta interseção que “a democracia nasceu com o sentido da nacionalidade. As duas estão inerentemente vinculadas e nenhuma delas pode ser plenamente compreendida com independência desta conexão”.<sup>27</sup> Este foi um vínculo poderoso: os membros da comunidade supostamente soberana podem exigir autodeterminação e o consequente direito (frequentemente visto como ancestral) de habitar e controlar de maneira exclusiva um território; também podem sentir-se habilitados a exigir que os discursos do estado e do governo sobre servir antes de tudo o bem comum sejam verídicos, apontando assim uma das dimensões do estado, sua credibilidade. Além disso, esse vínculo proporcionou um componente necessário para um regime democrático: delimitar seu eleitorado – não existe tal regime sem esta delimitação porque, como afirma Fishkin (1991, p. 78) “Não se pode utilizar as regras de decisão democrática sem alguma base prévia para determinar os limites do estado dentro do qual estas serão aplicadas.”<sup>28</sup>

Ainda assim, o que podemos chamar de nacionalização da cidadania ainda é, como foi no passado, um privilégio, embora agora compar-

<sup>26</sup> Gray (2000, p. 123; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) afirma que “O estado-nação soberano é a grande hipótese não examinada do pensamento liberal.” Isto implica negar a “funcionalidade fundamental” (Maíz 2002b, p. 14) que a nação teve para a emergência e funcionamento da democracia. Canovan (1996, p. 1-2) acrescenta: “Na verdade a nacionalidade é uma premissa tácita em quase todo o pensamento político contemporâneo. Os discursos atuais da democracia, da justiça social e do liberalismo pressupõem de várias maneiras a existência não só de um estado como também de uma comunidade política [...] [Esses discursos] presumem que os estados-nação podem ser considerados como dados.”

<sup>27</sup> Greenfeld (1992, p. 10).

<sup>28</sup> Veja também os autores citados na nota de rodapé 9 do capítulo 1. Calhoun (1997, p. 71) concorda: “Seja expressa como ‘nação’ ou como ‘povo’ a referência a alguma população visivelmente delimitada e internamente integrada foi fundamental para as noções modernas da vontade popular e da opinião pública.”

tilhado por muitos mais indivíduos. Aliás, se a aposta inclusiva estendeu este privilégio à maioria dos adultos no território de um estado que abriga um regime democrático, deixa intacto um “externo interior”: os habitantes que por alguma razão não são naturais daquele estado. Isto cria complicados problemas, sobretudo nos tempos atuais de grandes ondas de migrantes e exilados; tratarei desta questão nos capítulos VIII e IX.

## IV.6. Um mundo de estados

Outro aspecto da interseção do estado com a nação/povo/cidadania e em alguns casos também com a democracia, é que foi impulsionada e impulsionou o predomínio dos países do Noroeste na arena internacional. No momento em que esta interseção esteve disponível e mostrou sua potência, outros países a adotaram mais cedo ou mais tarde, de maneira autônoma ou em função de decisões dos países do Noroeste.

Como resultado, os símbolos formais do estado moderno se expandiram pelo mundo, com a democracia ou sem ela – constituições, ministérios, embaixadas, bandeiras, hinos etc. existem em toda parte.<sup>29</sup> Consequentemente podemos não viver em um mundo de nações,<sup>30</sup> mas certamente vivemos em um mundo de estados. Como afirma Brubaker (1996, p. 21): “[Este] é um mundo em que a nacionalidade se encontra institucionalizada na prática dos estados e no funcionamento do sistema estatal. É um mundo em que a nação está amplamente disponível, ainda que de modo desigual, e tem alcançado ressonância como uma categoria de visão e divisão social.”<sup>31</sup>

Estes estados têm características muito diferentes, mesmo que em alguns casos, de maneira duvidosa, pretendam representar e ser a voz

<sup>29</sup> Este parece ser um caso de isomorfismo institucional, como argumentam Meyer e outros (veja especialmente Meyer et al., 1997 e Meyer, 1999), a adoção imitativa (transnacional no presente caso) de padrões institucionais que – supõe-se – foram postos à prova com sucesso em ocasiões ou cenários prévios. No entanto, como comentam estes autores (ibid., p. 144), “O desajuste [entre os modelos transferidos e as realidades locais, O’D] é endêmico porque os estados-nação são moldados sobre uma cultura externa que não pode ser simplesmente importada de forma geral como um sistema em completo funcionamento.” Neste contexto merece ser mencionado o trabalho pioneiro de Riggs (1964) sobre as sociedades e os estados “prismáticos”; veja também Riggs (2000).

<sup>30</sup> Como se intitula o conhecido livro de Rustow (1968).

<sup>31</sup> Para opiniões semelhantes de um reconhecido estudioso das relações internacionais veja Ruggie (1995).

autorizada de sua população, seja ela definida como uma cidadania ou como uma ou várias nações ou povos ou etnias. A prática internacional de reconhecimento mútuo entre os estados – e recentemente também por parte de algumas organizações públicas internacionais – contribuiu enormemente para apoiar – e com poucas exceções reproduzir – um sistema mundial de estados. Este, por sua vez, reforçou, para melhor e para pior, a tendência de se apresentarem como a única voz válida de uma população homogeneamente postulada.

#### IV.7. O povo e o popular

Volto agora ao quarto significado de *povo*. É “a [...] ideia do povo como os plebeus – a massa de humildes cidadãos comuns em contra-posição às elites de classe média e alta [...] que] está sempre disponível a responder às convocatórias populistas contra as vantagens dos ricos e poderosos”.<sup>32</sup> Por sua vez, um renomado autor sobre este tema e relacionados, define o povo como “um componente parcial que aspira, no entanto, a ser concebido como a única totalidade legítima” (Laclau, 2005b, p. 107).

Segundo estes discursos existe uma nação ou um povo “verdadeiro”, composto pelos menos privilegiados e/ou os de alguma maneira reprimidos, excluídos e/ou discriminados por parte de uma nação que pode existir formalmente mas que ainda deve ser construída em sua verdadeira natureza contra governantes, classes ou etnias dominantes e, frequentemente, seus aliados estrangeiros. Em outros casos, os líderes de autoproclamados povos/nações buscam autonomia em relação ao estado em que se encontram inseridos.

Existe outro aspecto desta questão. Embora o conteúdo principal dos discursos sobre a nação tenda negar ou subsumir as desigualdades existentes, na medida em que estes discursos postulam a igualdade de todos como membros da nação abrem oportunidades para demandas de justiça substantiva. Se nos dizem, repetidamente, que somos todos iguais enquanto membros desta nação, como é possível, ou aceitável, que alguns sofram severas privações e desigualdades? Tais reivindicações podem se transformar em demandas massivas e contundentes; sobretudo se realizadas em nome do povo, a “verdadeira” nação, negando

<sup>32</sup> Yack (2001, p. 522); veja também Tamir (1995).

assim a homogeneidade proposta pelos discursos habituais do estado. Vale a pena considerar que no Noroeste as lutas que mencionei no capítulo II ocorreram não só em função de classes subordinadas que exigiam seus direitos enquanto cidadãos(dãs), mas também por demandas morais da equidade devida aos membros de uma nação ou povo.

As demandas de membros de um povo oprimido (o povo ou o popular, tal como é utilizado na América Latina) evidenciam clivagens e interesses em conflito que os discursos homogeneizantes da nação tendem a apagar.<sup>33</sup> Nestes casos, apesar dos esforços da cúpula do estado e seus aliados para construir a imagem crível de uma nação homogênea, as lutas que ocorrem revelam quão problemáticas – e conflitantes – podem ser estas questões.<sup>34</sup> Já comentei que as invocações bem-sucedidas à nação criam importantes reservas de energia e apoio político. Mas os conflitos sobre sua definição “adequada”, incluindo quem “realmente” pertence a ela e qual sua “verdadeira” história, podem gerar conflitos violentos e colocar em questão uma das dimensões do estado, sua credibilidade como verdadeiro agente do bem comum.<sup>35</sup>

De qualquer forma, o estado – sua cúpula, seus funcionários, seus aliados sociais e seus intelectuais – espera, e costuma estar disposto a exigir identificação com sua versão oficial da nação. Isto transforma a nação em uma perigosa esponja ideológica. O sentimento de pertencer à nação desliza facilmente na direção do nacionalismo, o que Smith (2001, p. 20) denomina “a teoria e a ideologia da nação”, o orgulho e a afirmação às vezes agressiva da particularidade e superioridade da nação.

---

<sup>33</sup> Sobre este tema e o relacionado do populismo veja a contribuição pioneira mas ainda valiosa de Weffort (1980) e os interessantes textos do autor mais renomado nesta matéria (embora eu não concorde com seu arcabouço teórico), Laclau (1994, 2005a e 2005b). Veja também Aboy Carlés (2003), Arditi (2004), Canovan (1999), Sigal e Verón (1986) veja também Panizza (2005).

<sup>34</sup> Estes discursos do “povo” aparecem repetidamente, inclusive no Noroeste contemporâneo, geralmente com orientação de direita e entonação xenófoba; sobre esta região veja Mouffe (2005).

<sup>35</sup> Parte da literatura sobre nacionalidade e nacionalismo afirma genericamente, provavelmente porque tem em mente os países onde estes temas parecem ter sido parcialmente pacificados (mas veja as notas de rodapé anteriores), as consequências homogeneizantes dos discursos da nação. Embora os estudiosos de conflitos étnicos e religiosos não ignorem o tema que discuto no texto principal, as clivagens que podem dar origem a conflitos sobre a definição “adequada” de nação estão longe de esgotarem-se pelas clivagens étnicas e religiosas. A Argentina e sua divisão no século XIX entre unitários e federais que repercute até hoje é um exemplo disso.

Os discursos da nacionalidade e do nacionalismo se mesclam facilmente com ideologias de imperialismo, racismo, xenofobia e similares, autorizando horrores perpetrados tanto pelos estados como por movimentos que aspiram criar seu próprio estado. Como disse Calhoun (1997, p. 3): “O nacionalismo vem em múltiplas formas, algumas benignas e tranquilizadoras e outras, aterradoras” porque, como afirma Ozkirimli (2005, p. 100) “todas as formas de nacionalismo levam as sementes do mal e mesmo as formas mais moderadas podem tornar-se rapidamente virulentas em condições propícias”.<sup>36</sup>

Certamente, em alguns casos os discursos da nação podem se transformar em “cívicos”, no sentido de não apelarem para uma entidade concebida de forma orgânica e chauvinista, mas sim para cidadãos(dãs) aceitos em sua individualidade e diversidade.<sup>37</sup> Embora atualmente alguns estados não tentem eliminar ou “assimilar” as minorias culturais ou étnicas, sou cético sobre a solidez deste tipo de discurso. O *motto* do país frequentemente considerado o epítome deste tipo de nacionalismo, os Estados Unidos, é *de pluribus unum*, e especialmente, tanto no passado como nos dias atuais, quando seus líderes sentem que o país está ameaçado (seja por poderes internacionais ou por migrantes “inadequados”) tendem a realizar, com ampla repercussão, convocatórias chauvinistas de lealdade praticamente incondicional a uma nação postulada organicamente. O país tido como originário do nacionalismo cívico ou “constitucional”<sup>38</sup>, Alemanha, é um caso muito recente deste tipo de nacionalismo.

Além disso, os países que atualmente parecem possuir versões cívicas do nacionalismo começaram com exclusões cruéis de várias minorias, em alguns casos de grandes grupos religiosos, linguísticos e/ou culturais. Nos países onde supostamente se originou este tipo de nacionalismo – a Grã-Bretanha, a França e os Estados Unidos – os governantes descobriram que um contundente traçado de limites “adequados” para a nação era um poderoso instrumento para estabelecer sua dominação. Nestes casos, como afirma (Anthony) Marx (2003, p. 74),

<sup>36</sup> Veja no mesmo sentido Grimson (2008) e Maíz (2002).

<sup>37</sup> Sobre este tipo de nacionalismo veja especialmente Habermas (1998a) e Tamir (1995). Para análises críticas veja Canovan (1996), Marx (2003) e Yack (1999, p. 108) que, ao mencionar os Estados Unidos e a França, comenta que “A possibilidade de intolerância e paranoia em uma nação verdadeiramente ‘cívica’ encontra-se longe de ser algo acadêmico e hipotético”.

<sup>38</sup> Refiro-me a Habermas, especialmente 1998a.

Os atores políticos aprenderam que a exclusão de um grupo unificaria e conectaria um grupo de apoio suficiente para preservar o estado e fazer com que fosse governável [fizeram isso] adotando, exacerbando ou manipulando alguma forma de preconceito cultural contra um “grupo externo” cuja exclusão unificaria um grupo central. Então, estratégia e o preconceito confluíram em uma unidade exclusiva, realizada de forma a vincular as autoridades estatais (ou aspirantes a elas) ao povo.<sup>39</sup>

Ao argumentar que, embora tenha tido tempo de “suavizar-se” em suas origens, o nacionalismo nos Estados Unidos, na França e na Inglaterra foi violento e tudo menos “cívico”, Canovan (1996, p. 3) comenta: “esqueletos maquiavélicos encontram-se escondidos atrás da serena suposição que da por certo o poder coletivo e a solidariedade que sustentam a democracia, a justiça e o estado de direito”. Um número ainda maior de esqueletos se escondem em função da violência, do racismo, do fanatismo religioso e de outros horrores que salpicam o imperialismo com o qual se comprometeram, mobilizados por versões chauvinistas e racistas do nacionalismo, vários países do Noroeste durante ou após os processos de construção de seus estados e nações.

É importante lembrar que, nos países do Noroeste, a natureza combinada da cidadania (ativa e potencialmente participativa ao lado do regime democrático e atributiva ao lado do nacionalismo) ajudou as lutas que várias classes e setores travaram para o reconhecimento de direitos resultantes dos dois lados da cidadania. Para essas lutas o estado foi um ponto de referência fundamental, fosse para direitos concebidos tradicionalmente ou para os reinterpretados ou idealizados ao calor desses processos. Às vezes a justificativa para as reivindicações era a aspiração à cidadania ou à condição já obtida de cidadãos(dãs); outras, a condição de membros de uma nação ou povo e, frequentemente, uma combinação dos dois temas. O objetivo, e em seu momento a consequência, não foi apenas inscrever os direitos respectivos no sistema legal,

---

<sup>39</sup> Na realidade ele está se referindo à Grã-Bretanha e à França, mas sua afirmação se aplica também a outros países do Noroeste. Este autor enfatiza os conflitos religiosos desde o século XVI, em termos de seu papel para identificar grupos a serem excluídos ou marginalizados nos respectivos países; processos semelhantes de exclusão, embora nem sempre baseados em fatores religiosos, e com frequência de maneiras extremamente cruéis, foram aplicados às populações originárias das Américas e, mais tarde, a diversos tipos de imigrantes, forçados e voluntários.

mas transformar ou criar instituições estatais autorizadas e dispostas a proteger e implementar esses direitos.

Neste sentido, e não sem altos e baixos e diferenças entre esses países, no Noroeste o estado-nação foi um fator fundamental na redução de desigualdades, na expansão de direitos civis e na obtenção de um nível básico de direitos sociais por muitos de seus habitantes. Como comenta Vogler (1985, p. xii): “Na medida em que foram reduzidas as desigualdades entre as classes [no Noroeste, O’D] [...] isto ocorreu dentro das nações, como resultado da capacidade do estado de regular politicamente as forças do mercado em nível nacional.”

O estado foi um *locus* crucial de concentração de poderes no qual e em benefício do qual ocorreram muitas lutas. Isto pressupõe um tipo de estado que, embora parcial e intermitentemente, expressa relações de poder que possibilitam a conquista de direitos e liberdades preteridos, às vezes contra as preferências das classes e setores dominantes. No Noroeste, durante o longo caminho desses processos, o estado e o regime se ampliaram, admitindo como participantes setores e classes antes excluídos. Este estado mais amplo, ao aumentar sua eficácia, sua efetividade, sua credibilidade e o refinamento de seu filtro, se fortaleceu notavelmente. Além disso, um regime que ia se ampliando ao ritmo desses processos passou a ser canal de representação de toda a cidadania.

#### IV.8. Algumas conclusões parciais

Da discussão deste capítulo surge um ponto que desejo enfatizar: o aparecimento, primeiro no Noroeste e mais tarde em outras partes do mundo, embora com características e limitações que com relação à América Latina mencionarei no capítulo VIII, de uma combinação peculiar. No Noroeste, processos múltiplos – que incluíram avanços desiguais mas reais na democratização – significaram que a autoridade política não poderia mais ser justificada com base na tradição, na religião, na dinastia e semelhantes; ela só podia ser justificada em termos de um referente externo e distinto do estado e dos governantes, uma população que recebeu diversos nomes, tais como nação, povo e/ou cidadania. No momento em que as fontes tradicionais de legitimação se enfraqueceram, incluindo tipos restritos de democracia, os governantes tiveram que alegar não só que existiam e governavam *para* o bem

comum desse referente; tiveram de fazer, ou aceitar, a reivindicação mais transcendental de que era *desse* referente que vinha sua autoridade e os poderes resultantes.<sup>40</sup> Mais tarde, razões geopolíticas de defesa de território e da população convergiram no resto do mundo para suas próprias democracias e para a necessidade institucional de identificar claramente sua população votante: estes estados converteram-se, então, em contentores do *demos* da democracia política e da nação/povo/cidadania. Além disso, à medida que os membros destes referentes eram apresentados como fonte da autoridade e do poder exercidos a partir da cúpula do estado, foi possível afirmar que tanto o estado quanto o território pertenciam a esses membros. No “povo”<sup>41</sup> da independência dos Estados Unidos e nos *citoyens* da revolução francesa, e de maneira menos marcante mas também na prévia “Revolução Gloriosa” inglesa, este íntimo vínculo entre o estado/território e sua população ganhou força. Mas, quem eram os “donos” do estado e do território? Na França, impelidos pelos temores de como a cidadania havia sido concebida em plena revolução, argumentou-se rapidamente que o titular da propriedade era uma nação concebida coletivamente, que só podia se expressar por meio de mecanismos constitucionais de representação política.<sup>42</sup> Primeiramente na Inglaterra e depois nos Estados Unidos, revoluções menos socialmente radicais, deixaram claro que o “povo”<sup>43</sup> (concebido menos coletivamente mas mediado cuidadosamente por vias institucionais) era a fonte da autoridade, do poder estatal e o possuidor de direitos exclusivos sobre o território. Como já disse, tanto nestes casos quanto em posteriores ocorridos em outras partes do mundo, o território transformou-se não apenas em um espaço físico mas também no significante de mitos e memórias que coincidiram com os discursos do estado para delinear a especificidade (as múltiplas virtudes proclama-

<sup>40</sup> Comentando estes processos, Grimm (2005, p. 451) sintetiza suas consequências: “O portador do poder estatal foi substituído. A nação ocupou o lugar do monarca. O governo, então, já não podia ser legitimado pelo direito próprio mas sim e apenas por um direito derivado [...]. O sistema político teve que ser organizado de forma a estabelecer uma relação de legitimação e responsabilidade entre aqueles que possuíam os poderes de governo e aqueles que os exerciam, evitando, tanto quanto possível, seu abuso.”

<sup>41</sup> Para discussão sobre “a invenção do povo” nos Estados Unidos e na Inglaterra, veja Morgan (1988).

<sup>42</sup> A meu ver, entre os estudos destes temas foram particularmente úteis os de Rosanvallon (1992; existe edição em castelhano, veja Obras citadas, e 2000).

<sup>43</sup> Para uma revisão crítica recente das várias salvaguardas constitucionais instituídas neste país veja Dahl (2004).

das e muitos rancores históricos incluídos) de um país determinado com relação a outros.

Com suas diferenças entre casos e épocas, sem prejuízo da exceção de alguns países particularmente fragmentados em termos de nacionalidades, etnias ou convicções religiosas, e independentemente de preexistir ao estado ou ser criada por ele, a nação/povo que é também a cidadania política se transformou, quase que universalmente, no referente do qual supostamente surgem – e ao qual estariam dedicados – os poderes e a autoridade de estados e governos.

Neste sentido, as confusões e superposições que observei entre termos como nação, povo, cidadania e outros a eles aparentados, expressam a noção crucial da existência e continuidade histórica de populações proprietárias, por sedimentação histórica e simbólica, do estado e do território e que são também, sob a democracia política, a fonte do poder e da autoridade exercidos sobre elas. Nestes casos houve uma tríplice convergência de estados *cum* nação/povo *cum* democracia/cidadania/*demos*. Esta explosiva trilogia, produto da modernidade e da construção do estado, emergiu primeiro no Noroeste e logo se expandiu, embora com tempos e características diferentes, para o resto do mundo. Como afirma Greenfeld (1992, p. 10):

A localização da soberania dentro do povo e o reconhecimento da igualdade fundamental entre vários estratos, que constituem a essência da ideia nacional moderna, são, ao mesmo tempo, os princípios básicos da democracia. A democracia nasceu com o sentido da nacionalidade. As duas estão vinculadas de forma inerente, e nenhuma delas pode ser compreendida completamente fora desta conexão.

Estas observações sustentam um dos argumentos básicos deste livro: para o estudo tanto da democracia quanto do estado é essencial explorar suas inter-relações; mas para que isto seja possível o estado não deve ser encarado apenas como um conjunto de burocracias.

Da discussão do presente capítulo surge outro ponto sobre o qual quero insistir: não existe algo como um estado neutro, orientado de maneira puramente técnica. Os estados condensam, processam e geram relações de poder que existem tanto na sociedade (a doméstica e transnacionalizada) quanto em suas instituições. Continuarei a discussão deste tema quando houver tratado de outras questões; antes de prosse-

guir, em função da discussão do capítulo anterior e do presente, proponho um novo direito, um direito que, segundo meus conhecimentos, não foi ainda reconhecido pela teoria política ou legal. Nós, como cidadãos e/ou membros da nação/povo, temos um direito público e irrenunciável ao estado, mas não a qualquer estado; temos direito a um estado que, obtendo notas razoavelmente satisfatórias em suas quatro dimensões, converta-se em um coconstrutor e promotor de versões razoáveis do bem comum, assim como dos vários aspectos da cidadania resultante da democracia.<sup>44</sup> Este tipo de estado é âncora e promotor da cidadania. É o único lugar institucional em que os direitos podem ser inscritos (em seu sistema legal) e implementados (por burocracias relevantes). Os direitos não existem no ar ou apenas em discursos; existem, podem ser exigidos, e não podem ser facilmente revertidos, quando se convertem em parte efetiva e amplamente reconhecida da legalidade do estado, e quando suas burocracias orientam seu desempenho apoiando sua existência. Estas afirmações nos remetem ao próximo capítulo, onde me ocupo de outra dimensão do estado – a legal – e de sua relação com a democracia.

---

<sup>44</sup> Esta afirmação foi inspirada em Vezzetti (2003). Com argumentos convergentes, veja Bobbio (1990) e Ferrajoli (1995) que afirmam que sob um estado de direito os cidadãos(dãs) não só têm direitos privados como também direitos públicos em relação ao estado.

## Capítulo V

# O estado como legalidade: contribuições e ambivalências<sup>1</sup>

Nos capítulos anteriores fiz várias referências à dimensão legal do estado; proponho agora uma discussão aprofundada sobre o tema. Para começar, observo que em uma das instâncias em que a linguagem revela relações de poder, as decisões tomadas no centro (as “ordens dadas”) normalmente “criam ordem” no sentido de que se supõe que essas são obedecidas com regularidade e criam algum tipo de estabilidade no contexto de interação dado. Essa aceitação afirma e reproduz a ordem social. As relações sociais, incluindo as de aceitação quotidianas, pré-consciente, da autoridade política, estão baseadas, como afirmou Weber (1978[1925]), na tradição, no temor ao castigo, no cálculo pragmático, no hábito e/ou na efetividade da lei. Em particular, esta última envolve a expectativa, normalmente fortalecida por evidência exemplar, de que, se necessário, uma autoridade fará com que a norma legal em questão seja cumprida.

---

<sup>1</sup> O que segue neste capítulo não foi pensado como um tratado sobre a lei, pois para isso não me considero capacitado. É uma reflexão sobre as conexões entre o estado-como-lei e alguns aspectos da democracia.

A lei é uma dimensão fundamental do estado, proporciona a estrutura subjacente que sustenta as relações sociais de uma sociedade. Esta presença não é externa ou *a posteriori*; é *ab initio* constitutiva de múltiplas relações sociais. Como disse Bobbio (1989, p. 47), “O estado, por meio da lei, é também uma forma de organização social e, como tal, não pode ser separado da sociedade e das relações sociais subjacentes”.<sup>2</sup>

Começo a seção V.1 do presente capítulo com uma discussão das várias definições do estado de direito, ou *rule of law*. A seguir extraio algumas consequências desta concepção (V.2). Depois de uma revisão mais formal desta questão nessas seções, observo alguns aspectos da realidade sociológica da legalidade (V.2). Isto conduz a discussão de uma relação problemática, particularmente na democracia, a da burocracia e legalidade (V.3). Concluindo o capítulo (V.4) sugiro alguns corolários que nos convidam a estudar as diversas faces do estado e, por trás delas, seu princípio de unidade; este é o tema.

## V.1. Sobre o estado de direito ou *rule of law*

O que foi denominado estado de direito ou *rule of Law* (*Rechtsstaat* ou terminologias equivalentes em outros idiomas) foi objeto de várias definições em diferentes épocas e em diferentes países; na verdade, o significado em inglês e nos idiomas latinos não é rigorosamente sinônimo.<sup>3</sup>

A ideia básica vem da Grécia clássica, especialmente de Aristóteles, que defendeu a conhecida fórmula de que as entidades políticas devem ser governadas por leis, não por homens. A mesma foi continuada por algumas concepções medievais europeias e pelos teóricos do direito natural que mencionei no capítulo II, e mais tarde encontrou expressão no regime monárquico parlamentar britânico. A ideia de que o governo deve ser *sub lege*, sujeito a regras legais previamente promulgadas, mais tarde encontrou expressão formalmente elaborada no *Rechtsstaat* prusiano. Esta concepção não é necessariamente democrática; é possível aplicá-la, como ocorreu na Prússia, em regimes autoritários institucio-

<sup>2</sup> Veja também Hosle (2004, p. 71 e *passim*), assim como Skrentny (2006, p. 237) que observa que “Os acadêmicos fariam bem se retomassem a visão clássica de um estado constituído pela lei e legalidade e nelas imerso.”

<sup>3</sup> Para comparações ilustrativas entre estes sistemas legais e as respectivas terminologias veja Chevalier (1994), Diaz (2002) e Grote (1999).

nalizados e/ou naqueles que, como no antigo regime britânico, excluam ou restrinjam severamente a cidadania política; veremos que na democracia o estado de direito tem características adicionais. No entanto todas essas definições têm um núcleo comum: o sistema legal é um ordenamento hierárquico que tenta, embora nunca consiga totalmente, “fechar” por meio de sua plenitude ou compleição; decidir que as relações entre regras legais são determinadas legalmente supõe que os governantes devem se sujeitar a essas regras como todos os demais e não há momento no qual a vontade de um determinado ator, estatal ou privado, possa cancelar ou suspender de modo legítimo as regras que regem seu desempenho. Supõe-se, então, que ninguém, inclusive os mais altos funcionários do estado, é *de legibus solutus*.

Às definições tradicionais do estado de direito foram-se agregando outras características.<sup>4</sup> Entre as diversas enumerações de tais características, adoto aqui a proposta por Raz (1977, p. 198-201):

1. As leis devem ser prospectivas, públicas e claras;
2. As leis devem ser relativamente estáveis;
3. A confecção de leis específicas [...] deve orientar-se por regras gerais públicas, estáveis e claras;
4. A independência do poder judiciário deve estar garantida;
5. Deve observar-se os princípios da justiça natural (ou seja, audiências judiciais abertas e equitativas e ausência de vieses nos processos) ;
6. Os tribunais devem ter poderes de revisão [...] para assegurar conformidade com o estado de direito;
7. Os tribunais devem ser facilmente acessíveis; e
8. Não se deve permitir que o critério das instituições de prevenção de delito perverta a lei.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Até pouco tempo não houve tentativas de operacionalizar a definição do estado de direito. Infelizmente a maioria destas tentativas foi orientada pelo interesse em relacionar várias medições com temas econômicos, prestando pouca atenção à democracia suas qualidades e características variáveis; além disso, como comentam Haggard et al. (2008) em sua detalhada discussão sobre indicadores (basicamente econômicos), estes se encontram “fragilmente correlacionados” com aqueles – ainda mais escassos – que focalizam temas de democracia. Por este motivo, em uma revisão breve, mas rigorosa das tentativas de medição, Rios-Figueroa e Staton (2009, p. 22) sugerem que até que se consiga um progresso maior “é mais conveniente focalizar os esforços de medição nos subcomponentes do estado de direito [...] do que estimular medidas de conceito geral”.

<sup>5</sup> Para outra definição deste conceito veja Fuller (1964). Krygier (2005, p. 194) detalha estas definições: “Temos elementos centrais do estado de direito quando a lei em geral não o pega de surpresa ou o deixa em dúvida, quando as instituições legais são relativamente independentes de outros atores sociais significativos, mas não da doutrina legal, e quando se solicita às forças poderosas da sociedade, inclusive o governo, que atuem em grau significativo, dentro da lei; quando os limites das que imaginamos serem nossas opções são estabelecidos

Os pontos 1 a 3 referem-se a características gerais das leis; relacionam-se com sua correta promulgação e seu conteúdo, assim como algo que este autor e outros destacam, deve ser possível cumprir as leis, o que significa que elas devem ser divulgadas adequadamente e não devem impor a seus destinatários demandas de conhecimento ou de comportamento que não sejam razoáveis. Os outros pontos da lista de Raz referem-se aos tribunais e só indiretamente às outras instituições estatais. O ponto 4 requer especificação: que a independência dos tribunais (em si mesma uma ideia pouco clara)<sup>6</sup> é uma meta valiosa que é visível, *a contrario*, na conduta muitas vezes servil dessas instituições com relação aos governantes autoritários. Mas esta independência pode ser manipulada para promover privilégios setoriais indevidos no Judiciário ou interpretações arbitrárias da lei, ou pela falta de adesão aos princípios básicos da própria democracia que, em contraste com os regimes autoritários, confere aos juízes essa independência.<sup>7</sup> Esta é uma tarefa colossal em toda parte, incluindo, certamente, a América Latina.<sup>8</sup> Nesta região são também muito difíceis as conquistas apontadas pelo ponto 6, sobretudo com respeito à supervisão da legalidade das ações de presidentes que se consideram eleitoralmente autorizados a fazer o que julgam conveniente durante seus mandatos.<sup>9</sup> A negação de direitos aos vulneráveis e excluídos sugerida pelos pontos 5 e 7 é amplamente ilustrada, entre outros, pelos trabalhos que cito na nota de rodapé 8. O mesmo se aplica ao ponto 8, especialmente no que se refere à frequente impunidade da polícia e

---

por lei e onde estes limites são tomados seriamente por todos – [ou seja] quando a lei tem integridade e realmente importa o que a lei permite e o que a lei proíbe”. Para outras reflexões sobre esta questão veja Dallmayr (1992) e Krygier (2001).

<sup>6</sup> Sobre esta questão veja especialmente Larkins (1996).

<sup>7</sup> Como afirma Garzón Valdés (2003b, p. 32): [Sob um regime democrático] os juízes devem ter um firme compromisso interno com as regras básicas do sistema [...] e uma imparcialidade manifesta com respeito aos conflitos de interesse que devem decidir.”

<sup>8</sup> Embora retome este tema mais à frente, desde já observo que algumas das deficiências do estado de direito na América Latina estão documentadas em Méndez, O'Donnell e Pinheiro (2002). Para trabalhos recentes que exploram em detalhe faltas da polícia e da justiça nesta região veja Ahnem (2007), Auyero (2007), Brinks (2008), Eaton (2008), Domingo e Seider (2001), Frühling e Tulchin (2003; existe edição em castelhano, veja Obras citadas), Gargarella e Domingo (2006), Hammergreen (2007), Hinton (2005), Holston e Caldeira (1997), Mahon (2003), Pinheiro (1994 e 1998), Stanley (2003) e Waldman (1998). A esse panorama negativo devo acrescentar o caso dos linchamentos, frequentes em alguns países (sobre aquele que é possivelmente o pior caso, a Guatemala, veja Snodgrass Godoy, 2006). Para reflexões gerais sobre estas questões veja Garzón Valdés (2002 e 2003b) e Neves (1994).

<sup>9</sup> Em O'Donnell (1992, reimpresso como capítulo X em O'Donnell, 1997a) analiso, sob o conceito de “democracia delegativa”, este tipo de prática e concepção do poder político.

de outras instituições de segurança em alguns países, assim como à violência perpetrada por atores privados, somada a atitude às vezes indiferente, se não cúmplice, da polícia e dos tribunais diante desses atos.

Neste ponto observo que a expressão inglesa *rule of law* e o tipo de definição que transcrevi não contém referência direta a instituições estatais que não sejam os tribunais, como tem a expressão *estado de direito* e seus equivalentes em outros idiomas latinos. Isto não surpreende dadas as respectivas tradições, em especial o importante papel que tiveram os tribunais na história social e política dos Estados Unidos e, em um grau significativo, também da Grã-Bretanha.<sup>10</sup> Supõe-se também que o aparato estatal e seus funcionários devem submeter-se à lei; na verdade muitas transgressões à legalidade são perpetradas no interior das burocracias estatais ou a partir delas e/ou durante suas interações com os indivíduos ou associações a quem se supõe servir. Além disso, o estado de direito fica mutilado não só quando os funcionários estatais violam a lei, mas também quando atores privados o fazem; se funcionários cometem atos ilícitos ou permitem *de facto* a atores privados fazê-lo, não faz grande diferença nem para as vítimas de tais ações nem para a efetividade da lei.

Um corolário destas reflexões: quando concebemos a democracia, ela deve ser considerada não só como uma característica genérica do sistema legal e do desempenho dos tribunais, mas também como o governo com base legal de um estado que abriga um regime democrático.<sup>11</sup> No entanto, este pode ser um estado parcialmente democratizado, porque também contém partes de legislação e burocracias ineficazes ou autoritárias com relação à diversos direitos e liberdades. Estas falhas da legalidade podem incluir que o estado não se estenda sobre o conjunto do território que, pelo contrário, tem regiões governadas por diversos tipos de legalidade informal ou simplesmente mafiosa; e/ou direitos civis ou sociais, que embora sejam concedidos a todos, na realidade são negados a muitos; e/ou o acesso negado, ou extremamente dificultoso para muitos, aos tribunais e a outras instituições estatais pertinentes; e/

<sup>10</sup> Veja as fontes citadas no capítulo III e Hattam (1992).

<sup>11</sup> Por conveniência, transcrevo aqui a definição deste conceito que estabeleci no capítulo III: "1. A parte do sistema legal que promulga e apoia os direitos de participação e as liberdades concomitantes do regime; 2. O conjunto de burocracias encarregado de implementar e proteger os direitos e liberdades mencionados; e 3. A unidade que delimita o eleitorado – os cidadãos políticos – do regime."

ou legislação aplicada de maneira repressiva a alguns enquanto os privilegiados a ignoram ou violam com impunidade; e/ou instituições de *accountability* horizontal<sup>12</sup> que não podem ou se recusam a cumprir com suas responsabilidades; e/ou que a própria lei e as decisões dos tribunais envolvem critérios discriminatórios ou de exclusão; etc.

Consequentemente, como diz Craig (1997, p. 196), “O estado de direito é um ideal político do qual um sistema legal pode carecer ou ter em maior ou menor grau.” Nenhum país, pelas razões que discuto na próxima seção, atingiu esse ideal. Existem, no entanto, aproximações; em um estado onde a democracia é crescente, se alcançam melhoras em todas, ou ao menos algumas, das dimensões antes citadas. Estes desenvolvimentos estão, em grande parte, pendentes nas democracias fora do Noroeste,<sup>13</sup> onde muitas vezes se detêm antes de atingir um estado de direito razoavelmente democratizado; e mesmo quando o atingem, deixam pendente a promulgação e a efetividade de direitos sociais que proporcionam a toda a população condições básicas para o exercício de sua agência; estes desenvolvimentos tampouco chegam a fazer suficientemente acessíveis, transparentes e receptivas as burocracias estatais para a população em geral. Mas na medida em que o estado se aproxima de alcançar aquelas características positivas, se aproxima de ser, não só um estado parcialmente democratizado, se não um estado **democrático** de direito, que mantém uma legalidade propriamente democrática por meio da sanção e efetividade de um amplo conjunto de direitos políticos, civis, sociais e culturais de sua população. Por razões que veremos mais à frente, a plena realização deste tipo de estado é um horizonte normativo, nunca alcançável por completo; no entanto, sua formulação fornece uma orientação conceitual e empírica para detectar e avaliar mudanças em sua direção. Isto é útil porque as concepções e a prática do estado de direito e/ou *rule of law* são qualquer coisa menos estáticas.

<sup>12</sup> Discuti temas de *accountability* (especialmente o que chamo de sua versão “horizontal”) em trabalhos reunidos nos capítulos II, III e IV de O'Donnell (2007a). Para discussão convergente sobre as “agências de auditoria autônomas” que destaca as múltiplas falhas destes controles nas novas democracias (a Argentina sendo um dos casos mais deficientes a esse respeito) veja Santiso (2007 e 2009).

<sup>13</sup> Com relação à América Latina, a partir de um estudo comparativo de diversos tipos de direitos, Foweraker e Krznaric (2002, p. 29-59) concluem que: “Em severo contraste com a crescente trajetória das variáveis político-institucionais, [os direitos civis] continuam precários durante o período da terceira onda [de democratização]... os atributos institucionais do governo democrático avançam, enquanto os direitos individuais e da minoria se enfraquecem.” Veja também Foweraker e Landman (1997).

Embora em sequências diferentes e com graus diferentes de efetividade, a maioria dos países do Noroeste sancionou vários tipos de direitos. Embora isto envolva complicadas questões comparativas, por enquanto basta observar que a maioria dos direitos civis (e as liberdades políticas que deles se originam) implicam basicamente na obrigação negativa do estado de não desrespeitá-los ou restringi-los severamente, enquanto que os direitos políticos de participação, assim como a maioria dos direitos sociais implicam na obrigação positiva do estado de prover as condições necessárias para seu exercício. A ampla promulgação dos direitos civis (só aos homens) e a existência limitada dos direitos políticos e sociais foram características do parcialmente democratizado estado liberal que vimos surgir no capítulo II; a difusão de vários conjuntos de direitos políticos e sociais, bem como o reconhecimento recente de direitos culturais, significam mudanças na direção de um estado, não só uma sociedade, mais plenamente democratizados.<sup>14</sup>

Devo agora elaborar uma afirmação que fiz acima. Diferentemente dos regimes autoritários (onde sempre há um “alguém,” pessoal ou institucional, que pode se declarar unilateralmente acima da lei) na democracia a lei não está disponível para os governantes;<sup>15</sup> a eles é proibido mudá-la ou ignorá-la; só podem agir obedecendo a procedimentos juridicamente regulados. Isto leva Preuss (1996a, p. 24) a afirmar que “só se o vínculo entre os governantes e os governados obriga os primeiros [...] e se não pode ser revogado unilateralmente pelo governante, é possível criar uma estrutura institucional confiável de governo onde os governados são reconhecidos como a fonte última da autoridade política”. Este é o fundamento legal de um estado que contém um regime democrático e do próprio regime.

O atributo fundamental de um sistema legal que pretende ser um *Rechtsstaat*, ou *Estado de Direito*, especialmente se está próximo de ser um estado verdadeiramente democrático como defini acima, é ser um sistema que “fecha,” onde todo funcionário estatal está sujeito a regras que não podem ser ignoradas, transgredidas ou descartadas unilateralmente.<sup>16</sup> Alguns autores argumentam que essa “ausência de brechas” é

<sup>14</sup> Para análise destas questões e outras relacionadas, veja Ferrajoli (1995).

<sup>15</sup> Sobre a indisponibilidade da lei veja também Habermas (1988 e 1996).

<sup>16</sup> Veja neste sentido, embora a partir de perspectivas diferentes, Alchourron e Bulygin (1971), Boucock (2000, comentando Weber), Dallmayr (1992), Garzón Valdés (1993b), Hart (1961) e Kelsen (1967; existe edição em português, veja Obras citadas).

empiricamente uma ficção. Porém é uma ficção útil, em particular em relação aos aspectos da lei pública e constitucional que se ocupam da organização e autoridade das instituições superiores do estado, na medida em que indisponibiliza a lei para os governantes. Por isso, Raz (1994, p. 252) afirma que se trata de “um sistema legal e não uma coleção aleatória de regras legais [... e a isso subjaz, O'D] à unidade formal do sistema”.

Isto têm importantes consequências. Uma é que os governantes e, em geral, os funcionários estatais têm direitos (inclusive em alguns casos a aplicação de coerção física) diferentes – e em algumas situações superiores – àqueles que nós temos como cidadãos(dãs). Mas esses direitos são atribuídos exclusivamente para cumprir as obrigações que as respectivas posições institucionais estabelecem para estes. Por isso Raz (1995, p. 38) propõe um corolário importante:

Os direitos de juízes, de membros do legislativo e outros funcionários públicos estão justificados pelas responsabilidades do cargo... A justificação destes direitos depende de que, ao servir aos interesses dos funcionários, protegem e promovem os interesses da comunidade como um todo; promovem e protegem os bens comuns.<sup>17</sup>

Encontramos assim outra diferença entre a democracia política e outros tipos de regime; nestes há sempre um componente patrimonialista, onde não há distinção normativa nem legal entre, por um lado, os direitos mencionados acima e suas obrigações correlatas e, por outro, sua utilização para propósitos alheios ao serviço público. A indisponibilidade da lei na democracia é, por sua vez, a base dos mecanismos de *accountability*, tanto vertical quanto horizontalmente, aos quais, se supõe, os funcionários estatais devem submeter-se.

Vimos no capítulo II que a lei, e em particular as constituições, são protetoras dos direitos individuais, mas não apenas isto. A lei e as constituições também possibilitam e conferem poder para atuação indivi-

<sup>17</sup> Em outro trabalho Raz (1986, p. 5) acrescenta que: “As autoridades políticas não têm um interesse legítimo próprio. O único interesse que um governo está autorizado a perseguir é o de seus cidadãos.” Ingram (1985, p. 376) extrai o corolário destes argumentos, ao citar uma sentença da Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Steele v. Louisville & Nashville R. Co.*, 323 U.S. 192, 202 (1944): “É um princípio de aplicação geral que o exercício de um poder outorgado para atuar em nome de outros supõe a obrigação de exercer o poder em seu interesse e representação.”

dual e coletiva, na medida em que definem e normatizam as relações sociais, facilitando as interações sociais e políticas.<sup>18</sup> Como disse Holmes (1995, p. 6), “As constituições não apenas limitam o poder e previnem a tirania, também constroem poder, orientam-no para fins socialmente desejáveis, evitam o caos social e a opressão privada... uma constituição é um instrumento de governo. Estabelece regras que sustentam a democracia”.<sup>19</sup> Como observa Hardin (1989, p. 115), “É através da restrição que temos a possibilidade de alcançar resultados que exigem ação conjunta em nossas interações com outros”.

Isto serve de base para uma das grandes contribuições do sistema legal para a democracia: sanciona e ampara um modo pacífico de resolver o problema primordial de quem, e como, tomará decisões nesta complexa e perigosa associação, o estado. Este é um tema de suma importância porque, à diferença da heteronomia do sujeito resultante do autoritarismo, na democracia todos(as) somos definidos(as) como agentes, autorizados(as) não só a ter preferências sobre questões públicas como também a atuar em consequência (tal como expressar opiniões, associar-se, votar, tentar ser eleitos(as) e outras práticas). As preferências diferem com frequência, e às vezes ingressam na política como questões que, de alguma forma, têm de ser decididas. São o que Waldron (1999, p. 212; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) denomina “as circunstâncias da política”. “A existência [inevitável] da discordância e da necessidade, apesar da discordância, de criar um quadro comum que [se aplique] tanto a temas de direitos quanto a o que é normalmente considerada uma modesta agenda de política legislativa.”<sup>20</sup> Para esta necessidade social básica, a democracia proporciona dois ingredientes essenciais: um, eleições honestas que provêm uma maneira pacífica de decidir quem ocupará as posições autorizadas; e, dois, políticas públicas baseadas em regras legais adequadamente sancionadas e na

<sup>18</sup> Para revisões úteis de concepções diferentes da constituição veja Bellamy (1996), Castiglioni (1996) e Grote (1999).

<sup>19</sup> Holmes propõe uma oportuna analogia com o xadrez. Suas regras limitam como movimentamos cada peça, mas sem elas não podemos jogar xadrez. Como expõe Hart (1961, p. 28; existe edição em português veja Obras citadas) “A lei facilita e limita a conduta.”

<sup>20</sup> Waldron (1999, p. 213) acrescenta que “Infere-se que as teorias de direitos tanto quanto as teorias de política pública precisam ser complementadas com teorias da autoridade cuja função é determinar como se tomaram as decisões quando os membros de uma comunidade não estão de acordo sobre que decisão é correta.” No entanto, essa e outras contribuições interessantes de autores anglo-saxões (como Raz, 1986 e 1994) carecem de uma teoria do estado.

indisponibilidade dessas regras para os governantes. Consequentemente, como comenta MacCormick (1996, p. 182), “A legislação é uma maneira de estabelecer regras comuns sobre questões que poderiam ser para sempre indeterminadas como ocorre entre raciocinadores autônomos de assuntos morais”. Isto significa que a democracia fornece mecanismos para a tomada de decisões e (pelo menos em princípio) garantias de que preferências e interesses importantes de seus membros sejam considerados. Isto é consequência de uma característica única da democracia que observei no capítulo 1: sua atribuição universalista e com amparo legal de agência a todos os cidadãos(dãs).

É por isso que precisamos de procedimentos equânimes, homogeneamente disponíveis, assim como legalmente amparados e institucionalizados (i.e., estáveis, conhecidos e geralmente aceitos). Nesse sentido, Waldron (1999, p. 160) comenta que “dedicar-se à política é aprovar princípios de procedimento [...] que poderiam produzir resultados que não concordam com minhas convicções substantivas”. Consequentemente, como disse Soper (1996, p. 222), “critérios de procedimento são a resposta implícita do estado à possibilidade de que o conteúdo das decisões seja errôneo... os procedimentos equitativos são parte iniludível da afirmação de justiça [dessas decisões]”. Além disso, um regime democrático implica em algumas expectativas institucionalizadas: uma, que o que for decidido em uma eleição não cancelará os direitos garantidos por esse regime; outra, que continuará havendo ocasiões para votar em eleições limpas. Se este é o caso, os não eleitos podem estimar que, aceitando esses procedimentos, garantem os direitos e liberdades que eles, junto com os eleitos, desfrutam.<sup>21</sup>

Na democracia, particularmente quando está próxima do ideal do estado de direito democrático, a própria condição de agente do cidadão(dã) dá origem a uma tensão insolúvel. Por um lado, a lei aspira estabilizar as relações sociais tentando, entre outras coisas, realizar descrições tão precisas e acessíveis quanto possível dos eventos ou relações que são de sua competência, regularizando as decisões dos tribunais por meio de

<sup>21</sup> Estas observações implicam em crítica a algumas teorizações recentes segundo as quais a aceitação da democracia está fortemente determinada por um cálculo dos custos físicos e econômicos que resultariam de rebeliões contra o resultado de uma determinada eleição (para um exemplo desse argumento veja Przeworski, 1998). Esta posição ignora que poderíamos ter um forte interesse em manter – e boas razões normativas para isso – as liberdades que provavelmente seriam eliminadas por essa rebelião e suas consequências.

doutrinas (concebidas mais ou menos rigorosamente em diferentes países) de *stare decisis*, e complicando as mudanças da lei. Por outro lado, um direito muito importante – na verdade, outro que merece ser acrescentado às discussões do capítulo I<sup>22</sup> – é dispor de procedimentos legais para modificar ou questionar as interpretações judiciais ou administrativas existentes de uma determinada lei, ou sua validade. Na democracia, inclusive em um estado parcialmente democratizado, a mesma lei que existe por boas razões também pode ter boas razões pra ser modificada. Em um texto que vale a pena citar por extenso, MacCormick (1999, p. 174-5) diz que:

A indeterminação relativa da lei... o caráter dialético ou argumentativo dos procedimentos legais é uma característica de um quadro constitucional no qual os cidadãos estão capacitados a desafiar as acusações de fato e as afirmações de direito onde as agências governamentais... ameaçam intervir pela força em sua privacidade. Uma parte vital da garantia de liberdade... é que a cada pessoa se outorgue a oportunidade de enfrentar um desafio como esse sobre termos justos e com assistência legal adequada. E, no entanto, a mesma concepção [do estado de direito, O'D] exige uma lei relativamente clara e determinada na forma de regras pré-anunciadas... [As lutas resultantes] não são patológicas são a essência de uma ordem legal que funciona de acordo com o ideal do estado de direito. Consequentemente, “a certeza da lei é, portanto, uma certeza que pode ser derrotada” (ibid., p. 176).

Vale a pena acrescentar que a efetividade de um sistema legal é função de seu entrelaçamento. No nível de, digamos, um juiz que se ocupa de um caso criminal, sua autoridade seria nula se não estivesse acompanhada, em várias etapas do processo, pela polícia, fiscais, defensores etc., assim como, eventualmente, por tribunais superiores e presídios. Em outro nível, em termos das relações internas do regime e do estado, observei que um sistema legal democrático supõe que nenhum funcionário estatal foge ao controle sobre a legalidade de suas ações (e, em alguns casos, omissões). Em ambos os níveis o sistema legal pressupõe o que Linz e Stepan (1996, p. 37) denominam “estado efetivo”;<sup>23</sup> em meus

<sup>22</sup> Ou pelo menos ser considerado um corolário do direito à personalidade legal pressuposta pela agência e seu reconhecimento amparado legalmente sob a democracia política.

<sup>23</sup> Veja a interessante discussão sobre a diferente qualidade de várias burocracias estatais em Evans e Rauch (1999); veja também Olsen (2004 e 2005) e Oszlak (2006). Além disso, em-

próprios termos, não é apenas questão de legislação apropriada, mas também de uma complexa rede de instituições estatais que atua com o objetivo de assegurar a efetividade de um sistema legal democrático – como veremos, a fragilidade desta dimensão do estado é um dos defeitos mais sérios de muitas democracias fora do quadrante Noroeste do mundo, incluindo a América Latina.

Há ainda outro aspecto que quero mencionar. O entrelaçamento do estado e da sociedade por meio da dimensão legal de um estado que abriga um regime democrático, é o fundamento da distinção entre a esfera pública e a privada. A distinção entre as esferas pública e privada foi criticada com base na evidência de que existem áreas cinzentas de interpenetração entre o estado e a sociedade. Isto é correto, mas nesses argumentos normalmente considera-se o “estado” como formado apenas por suas burocracias, esquecendo sua dimensão legal. Com isso a tendência é tornar a esfera pública invisível.<sup>24</sup> Como irei desenvolver no capítulo VII, a esfera pública é formalmente ocupada por funcionários do estado, eleitos ou não, e diversamente povoada por atores e discursos que articulam questões de interesse geral.<sup>25</sup> Como mencionei, esses funcionários têm direitos específicos, mas estes são legítimos só por serem necessários ao cumprimento das obrigações atribuídas a seus respectivos cargo. Aqui a lei imprime outra dimensão moral, além daquela da concepção do cidadão como agente. Esta segunda dimensão foi enfatizada pela tradição republicana, em sua exigência por devoção desinteressada dos governantes ao bem comum.<sup>26</sup> A lei contemporânea reflete

---

bora a partir de uma perspectiva diferente, (não conceitualizam o estado como tal) outros autores, especialmente March e Olsen (1995) e Tommasi e Spiller (2007), coincidem sobre a importância de um estado funcionando adequadamente em termos da elaboração e implementação de políticas que apoiem a democracia. Algumas instituições financeiras internacionais parecem ter descoberto tardiamente o estado, geralmente por meio de suas convocatórias para uma “boa governança”.

<sup>24</sup> As várias dimensões do estado e as relações complexas que estabelecem com a sociedade significam que não existe uma única fronteira “natural” e imutável entre o estado e a sociedade. Jessop (2002, p. 37) afirma que as várias fronteiras entre a economia e o político, o público e o privado, são “constituídas discursivamente, materializadas institucionalmente, associadas estruturalmente a outras fronteiras institucionais [...e] essencialmente controversas e propensas à mudança;” veja também Mitchell (1991) e Migdal (2001). Concordo com estes autores, mas acrescento que essas fronteiras estão traçadas não só discursiva mas também legalmente.

<sup>25</sup> A origem deste conceito é, claro, Habermas (1962; existe edição em português, veja Obras citadas)

<sup>26</sup> Discuti essa tradição em O'Donnell (2007a), capítulos I e II, onde afirmo que o republicanismo, o liberalismo e a democracia propriamente dita se misturaram historicamente nas

essa exigência com procedimentos e normas – imparcialidade, honestidade, equidade, primazia do bem comum na atuação dos funcionários etc.<sup>27</sup> Na democracia, a convicção que a origem e justificação da autoridade desses funcionários provêm da cidadania leva, com força especial, à expectativa de que essa autoridade deve ser utilizada exclusivamente para o bem desta (por mais que cada decisão de política pública envolva questões específicas e problemáticas). É claro, essa mesma convicção serve de base para as várias sanções legais que – supõe-se – acompanham as violações dessas obrigações por parte dos funcionários estatais.

Esta é uma exigente demanda que se faz aos funcionários estatais.<sup>28</sup> Por sua vez, diversos atores podem invocar, frente à opinião pública e as instituições estatais, a distinção público/privado, e, conseqüentemente, exigir a adoção de determinadas políticas, castigar a corrupção, corrigir a colonização estatal por interesses privados etc. Este discurso e demandas são uma característica do funcionamento da democracia; como comenta Bourdieu (1996, p. 28) “os efeitos muito reais da referência obrigatória a valores de neutralidade e devoção desinteressada ao bem público que foi exigida, com força cada vez maior, aos funcionários do estado como [parte da] história... que inventou e impôs a representação oficial do estado como um lugar de universalidade e serviço do interesse geral”. Mentiras, hipocrisia e ocultação de informação são fatos recorrentes na vida política, enquanto que os funcionários estatais, obrigados por regras legais e por expectativas normativas às vezes muito intensas, proclamam repetidamente sua conformidade com essas regras.<sup>29</sup> Conse-

---

democracias contemporâneas de uma maneira muito complexa e às vezes contraditória. Sobre o republicanismo veja Skinner (1990 e 1998; existe edição em português, veja Obras citadas); veja também, divergindo parcialmente com o primeiro, Pettit (1997; existe edição em castelhano, veja Obras citadas).

<sup>27</sup> Ao escrever sobre “os ideais da política ordinária” Dworkin (1986, p. 164; existe edição em português, veja Obras citadas) diz que “Exige-se que o governo fale com uma voz, atue de maneira coerente e com princípios em relação a todos seus cidadãos e estenda a todos os padrões substantivos de justiça ou equidade que utiliza para alguns.” O autor acrescenta que esta é “a virtude da integridade política” (ibid., p. 166).

<sup>28</sup> Como disse Luban (2001, p. 192) “O compromisso de obrigar aos governados apenas por meio de regras gerais que também obrigam aos legisladores, estabelece a relação moral de reciprocidade entre governantes e governados”. Ferrajoli (1995, p. 925) afirma que “o fato de funcionários públicos estarem encarregados precisamente da função pública de aplicar a lei [...] equivale a sua aceitação da ordem jurídica [...] isto é] uma auto-obrigação aceita livremente”, que gera não apenas obrigação legal como também sua obrigação moral de obedecer à lei.

<sup>29</sup> Garzón Valdés (1995, p. 23) comenta acertadamente que quando as inconsistências são severas, surge “uma rede de cumplicidade baseada no segredo e em uma [hipócrita] aceitação

quentemente, com referência às definições minimalistas, Stoelting (1998) observa que “O elemento normativo que Schumpeter tinha descartado permanece como um ponto de referência em qualquer discurso político público”.

Como veremos no capítulo VII, sob regimes autoritários, particularmente os altamente repressivos, as discrepâncias resultantes ou imaginadas são questão de rumor e resistência silenciosa; não existe recurso legal para articular as discrepâncias e se existe formalmente não há garantia de que será respeitado. Por outro lado, na democracia, as discrepâncias percebidas possibilitam ações individuais e/ou coletivas de voz e de *accountability* horizontal, bem como de “*accountability* social”<sup>30</sup> por vários meios, que incluem meios legais, ONGs, movimentos sociais e diversas associações que trazem à luz pública essas discrepâncias. Este é um indício significativo da importância moral dos valores republicanos expressos nas regras legais as quais, com a exceção ocasional de governantes particularmente desonestos, eles e outros habitantes da esfera pública obstinadamente declaram sua adesão.<sup>31</sup> É claro, as variações nas discrepâncias percebidas são elemento crucial de uma das dimensões do estado (e de seus governos) que identifiquei no capítulo III, sua credibilidade.<sup>32</sup>

Mas a lei não é apenas formada por regras escritas, formalizadas e sujeita a interpretações, com frequência enigmáticas, de seu conteúdo. A lei também tem expressões organizacionais, altamente ritualizadas e institucionalizadas, especialmente nas democracias contemporâneas. É de se supor que o congresso seja o lugar de debate e promulgação das principais leis do país; e o poder judiciário o lugar onde são debatidas e decididas questões do bem comum e conflitos de interesses. Estas instituições são parte da burocracia do estado; com seus edifícios e seus rituais e símbolos, expressam, e reforçam a fissura básica que postulam os

---

retórica permanente da ordem legal”. Sobre temas relacionados veja também *ibid.* 2002.

<sup>30</sup> Sobre *accountability* social veja Smulovitz e Peruzzotti (2000 e 2006); veja também os capítulos I, II e III em O'Donnell (2007a).

<sup>31</sup> Esclareço que, embora na democracia essa expectativa seja particularmente forte – e em alguns casos passível de ser acionada legalmente – por si só ela parece ser uma característica de todos os regimes políticos. Isto é demonstrado pela expectativa de sistemas da antiguidade em que se supunha que “o bom rei” governava para o bem-estar de seus súditos e não apenas para sua própria grandeza.

<sup>32</sup> Isto, é claro, inclui a crença de que existe algo próximo a um estado de direito. Como em seu estudo clássico do Black Act inglês Thompson (1975) expõe: “A precondição essencial para a efetividade do estado de direito, em sua função como ideologia, é que mostre independência da manipulação extrema e pareça ser justo.”

rituais do centro – isto é, uma esfera onde os que a ocupam se supõem orientem suas ações para contribuir para o bem comum, enquanto que os demais se dedicam a seus interesses privados. No entanto, como ocorre em outros aspectos do estado, o congresso e os tribunais são também materializações de um fenômeno mais amplo, o sistema legal subjacente – mais à frente veremos algumas implicações desta afirmação.

## V.2. Aspectos sociológicos

Na seção anterior afirmei que um sistema legal razoavelmente efetivo realiza a grande contribuição de amparar e estabilizar a ordem social. Além disso, se é permeado pelos direitos implicados por um regime democrático, e as respectivas instituições estatais implementam e protegem esses direitos, o sistema legal realiza uma contribuição absolutamente necessária à existência desse regime. Mas isto está longe de ser a história completa, embora boa parte da retórica contemporânea sobre o estado de direito não vá muito mais longe.

Vimos que em termos dos direitos políticos, e em certa medida também dos direitos civis, sob um regime democrático a lei promulga e apoia uma série de direitos comum a todos; neste sentido a lei é uma dimensão fundamental de equidade e, certamente, de potencial igualação. Esta dimensão é muito importante, mesmo quando depreciada como meramente “formal”. Argumentando contra uma visão como esta, o socialista e sociólogo alemão Franz Neumann (1986[1942], p. 444) disse que “A igualdade perante a lei é meramente formal ou negativa... mas contém uma garantia mínima de liberdade e não deve ser depreciada... o direito racional, afinal de contas, serve também para proteger aos frágeis” (ibid., p. 261).<sup>33</sup>

Mesmo nos casos que se aproximam a um estado de direito democrático, a lei sanciona e apoia algumas relações sociais estruturalmente desiguais. Em primeiro lugar, as desigualdades são intrínsecas às relações sociais do capitalismo (e de qualquer outro tipo de sistema socioeconômico conhecido até o momento), inclusive às relações de emprego, por mais que algumas desigualdades mais extremas tenham sido ate-

<sup>33</sup> Para uma discussão das interessantes contribuições de Neumann veja Scheuerman (1996 e 2001) e Cotterrell (1996).

nuadas em alguns países pelos processos que examinamos no capítulo II. O mesmo se aplica às relações hierárquicas que estruturam muitas das burocracias, tanto públicas quanto privadas. Estas relações desiguais dão estrutura e organizam a sociedade de forma não menos profunda e efetiva, e às vezes mais poderosa, que as regras igualitárias que mencionei acima. Em consequência, dado que aquela textura e organização coconstituem a sociedade, o estado, incluindo sua dimensão legal, representa e apoia relações que resultam de e expressam diversas desigualdades, e ao fazê-lo contribui poderosamente para sua reprodução. Mas isto não exclui a realidade de dois aspectos fundamentais. Vale aqui repetir: primeiro, a ordem estabelecida pela legalidade do estado costuma ser verdadeiramente uma ordem, no sentido de uma previsibilidade social generalizada que possibilita múltiplas relações sociais; e, segundo, mesmo que não se estenda a outras relações sociais, a igualdade sancionada em termos de cidadania política é fundamental para o exercício dos direitos garantidos pela democracia política – incluindo como vimos a possibilidade de conquistar outros direitos e de questionar a lei. Essas igualdades e desigualdades, ambas sancionadas e amparadas pela lei, se entrelaçaram com diferentes pesos segundo países e períodos; esta é uma das origens da natureza contraditória e dinâmica do estado e da sociedade.

Na verdade, temos interesse na existência de um estado de direito adequado, um que pelo menos satisfaça alguns dos elementos básicos identificados acima. Este é também o caso das relações com as burocracias, tanto estatais quanto privadas, já que somos parte ou interagimos com elas. Nestas interações não significa necessariamente que essas burocracias encontrem-se democratizadas em algum sentido substantivo; é mais questão de receber tratamento justo e respeitoso, baseado em regras que reconhecem que somos agentes em todos os lugares, mesmo quando ocupamos posições hierarquicamente subordinadas. Algumas destas expectativas não dependem muito dos direitos e ações individuais. Em sua condição de trabalhadores, consumidores, membros de grupos étnicos ou religiosos ou outros, os mecanismos mais efetivos com frequência baseiam-se em ações coletivas apoiadas, sob um regime democrático, por regras legais que reconhecem a legitimidade de tais ações. Voltando ao capítulo II, lembro que no Noroeste a superação de posicionamentos estritamente individualistas de contrato e da personalidade legal foi uma das questões mais

importantes, e difíceis de solucionar pelos trabalhadores e mais tarde por outros atores sociais.<sup>34</sup> Um grande progresso foi a legalização progressiva do lugar de trabalho; reconhecer que, na sociedade, algumas relações estruturalmente desiguais deviam ser reguladas de forma que o trabalhador fosse mais que um mero objeto. Esta legalização não igualou o lugar de trabalho, mas contrasta com as condições que prevaleciam no começo do capitalismo no Noroeste e com as que existem atualmente em muitos países. Estes avanços não foram obtidos apenas como resultado das relações de poder no lugar de trabalho; em boa medida foram consequência de mudanças que ocorreram no nível macro da sociedade, por meio de partidos políticos, sindicatos e, em geral, da influência sutil, mas significativa, de valores de equidade aplicáveis a todos(as) como agentes. Por outro lado, o lugar de trabalho continua a ser um ambiente em que as relações de poder são particularmente evidentes; isto é demonstrado pelas reversões que ocorreram nas duas últimas décadas, naquilo que em alguns casos – bastante frequentes na América Latina – pode ser chamado de uma severa des-legalização do lugar de trabalho.

Menciono agora uma questão relacionada com a que acabo de discutir. A lei nunca é aplicada igualmente através das categorias sociais, embora alguns países tenham adotado medidas para melhorar essa falha facilitando o acesso a tribunais, criando defensorias dotadas de pessoal qualificado etc. Mas mesmo nestes casos, é correta a afirmação de Holmes (2003, p. 21): “Nenhum estado, por mais liberal ou democrático que seja, trata a todos os cidadãos da mesma maneira perante a lei”.<sup>35</sup> Consequentemente, em particular em países onde o estado de direito é falho, “a lei pode ser altamente previsível para os estratos privilegiados enquanto permanece exasperadamente errática para os me-

<sup>34</sup> Neste sentido e evidenciando a perpétua ambiguidade da lei, recorro que as empresas obtiveram prematuramente o reconhecimento de sua personalidade legal enquanto a lei Le Chapelier, o *Combination Act* britânico e muitas decisões judiciais nos Estados Unidos tentaram evitar, muitas vezes pela força, a organização coletiva dos trabalhadores; veja a interessante história em Micklethwaite e Wooldridge (2004); veja também Bendix (1964) e Tigar e Levy (2000).

<sup>35</sup> De maneira mais geral Trubek (1977, p. 539) comenta: “o problema perene da sociologia do direito: a brecha entre o direito nos livros e o direito em ação”. Portanto, “uma característica significativa da vida legal nas sociedades liberais capitalistas é a afirmação e negação simultâneas dos ideais básicos de equidade, individualidade e comunidade” (ibid., p. 544). Veja também as conclusões desalentadoras sobre essa questão a que chegou o clássico artigo de Galanter (1974) e a atualização não menos desalentadora de Grossman et al. (1999).

nos endinheirados” (ibid., p. 22). Por isso a renomada “segurança legal” é com frequência relativa; pode ser segurança para determinados direitos – por exemplo, os da propriedade – e severa insegurança para outros, por exemplo, respeito dos direitos civis dos vulneráveis ou excluídos. Nesse contexto, Dowding e Hees (2003, p. 282-8) afirmam, pertinentemente, que:

No grau dos direitos não existe tudo ou nada quando se trata de respeitá-los ou exercê-los... Dizemos que um direito existe se está sendo respeitado, o que significa que a existência material de um direito depende dos esforços do estado para protegê-los e da capacidade de sua população para exercê-los.<sup>36</sup>

O problema que observei está composto por outro: como já mencionei, implementar direitos, praticamente qualquer direito, exige complexos mecanismos institucionais e estes mecanismos custam dinheiro. Assim, não só por parcialidade ou negligência, alguns direitos não são sancionados, outros são implementados débil ou seletivamente e, na realidade, só alguns o são de forma mais ou menos completa. Em parte como consequência, Holmes e Sunstein (1999, p. 104) comentam que os direitos não são estáticos, que eles “se expandem e se contraem constantemente sob o impacto da ação legislativa e das decisões judiciais”. Estes autores concentram-se em um país rico – os Estados Unidos – ao descrever a seletividade na sanção e na implementação de direitos;<sup>37</sup> é claro, estas restrições são mais agudas quanto mais débil ou pobre é um estado.

Além disso, o fato é que não existe literalmente algo como “o império das leis”. O que existe na realidade são decisões tomadas por

<sup>36</sup> Ferguson (1995[1767], p. 166; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) já era consciente desta questão: “Afim de contas, não é nas meras leis que vamos buscar as seguranças da justiça, e sim nos poderes pelos quais essas leis foram obtidas [...]. As leis servem para registrar os direitos de um povo [...] mas sem o vigor para manter o que é reconhecido como um direito, o mero registro [...] é de pouca utilidade.”

<sup>37</sup> Krygier (1997, p. 129) detalha convenientemente: “Imaginemos o que o estado deve prover apenas para permitir que os cidadãos exijam coisas entre si, quanto mais [terá de prover no caso] das demandas ao próprio estado. E depois para esperar, e depois para conseguir, um julgamento justo. E depois para fazer com que uma decisão seja cumprida; Nenhum destes direitos é apenas uma proteção negativa, liberdade da interferência de outros. Eles estão constituídos por decisões estatais, amparados por provisão estatal, e postos em prática por sua intervenção [...].”

funcionários legalmente autorizados que se deparam com situações muitas vezes suscetíveis de diferentes interpretações legais e/ou fáticas, ou juízes que não desejam aplicar de maneira consistente ou equitativa a lei existente, e/ou são socialmente parciais, e/ou têm concepções legais que estão distantes dos princípios ou valores democráticos básicos.<sup>38</sup> Por isso as lutas políticas são travadas frequentemente no terreno do que deveria ser a lei que vai ser escrita, ou do que deveria ser a interpretação de uma lei já dada. A lei, exatamente como o resto do estado de que é parte, está impregnada de relações de poder, e de interesses, valores e ideologias que são o prisma por meio do qual ela é escrita e aplicada. Existem variações significativas entre os países sobre o grau de como a lei é aplicada de modo que concorde com a democracia e a agência. Vimos que em alguns países, por meio da implantação extensiva de direitos civis, assim como de diferentes mas eficazes conjuntos de direitos sociais (também alguns culturais), o nível democrático da lei, e com esta do estado como um todo, registrou avanços importantes; isto proporcionou a muitos, embora não a todos, um mínimo de poderes legalmente sustentados que possibilitam a agência.<sup>39</sup>

Por outro lado, uma vez sancionadas, quando as relações de poder originais já desapareceram, as regras legais assim como as instituições estatais têm seus próprios efeitos contínuos: por meio da extensão ou restrição do alcance que se propôs a princípio, elas originam relações sociais imprevistas por aqueles que legislaram inicialmente. Estes “resíduos institucionais”<sup>40</sup> são também campo de lutas políticas na medida em que reconfiguram as relações sociais e intraestatais de forma que as questões estáticas ou formalistas da lei são incapazes de captar.

<sup>38</sup> Como dizem Houtzager e Crook (2001, p. 4), “Não encontramos as pessoas com regras legais; as encontramos com interpretações das regras legais”; veja também Fuller (1964) e Postema (1994). É claro, isso é um dos temas centrais da disciplina de sociologia do direito.

<sup>39</sup> Embora nem sequer estes países estejam isentos da reversão dos direitos antes mencionada. Isto é demonstrado pelo retrocesso de alguns direitos sociais durante as duas últimas décadas em países onde pareciam firmemente estabelecidos; e mais recentemente, a suspensão ou cancelamento de importantes direitos produzidos pela legislação antiterrorista e suas interpretações por parte de alguns tribunais e burocracias, especial mas não exclusivamente nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, bem como no Conselho de Segurança das Nações Unidas (volto a esse tema no capítulo IX).

<sup>40</sup> Este termo, *institutional lags*, é de Mann (1993, p. 52), que diz que “Os estados institucionalizam os conflitos sociais presentes, mas os conflitos históricos institucionalizados logo exercem um poder considerável sobre novos conflitos”. Para observações convergentes, veja Dagnino (1994), Oszlak e O'Donnell (1984), Pierson (1993) e Skocpol (1992).

### V.3. Burocracia e legalidade

O estado está longe de ser o único produtor de burocracias. Pelo menos nós que vivemos em sociedades modernizadas e temos empregos formais, passamos boa parte de nossas vidas como membros de algum tipo de entidade organizada burocraticamente.<sup>41</sup> Viver nessas burocracias e/ou de algum modo depender delas pode ser perigoso: podemos ser oprimidos por pequenos déspotas. Em geral, os chefes oscilam entre seu interesse em ter poder total sobre seus subordinados e seu interesse em motivá-los adequadamente e, como observei na seção 2 do capítulo III, criar normas com controles sobre seu desempenho. Por sua vez, os subordinados têm um claro interesse em legalizar as relações com seus chefes.<sup>42</sup> Ali onde se reconhece que os indivíduos não são destituídos de seus direitos no momento que ingressam em relações de subordinação burocrática existe uma divisão fundamental. Isto é parte do processo de legalização do lugar de trabalho que já mencionei; é expressão do reconhecimento de que há o direito de ter direitos, e que em consequência, estes – a começar pelo da consideração e respeito devido a todos – também devem ser efetivos no funcionamento das burocracias. Quando ocorreu, esse reconhecimento marcou um importante progresso na vigência da cidadania e na qualidade da vida social – mas só nos países onde esses direitos foram não só sancionados, mas também efetivamente apoiados.

Neste ponto o que me interessa são as burocracias estatais. Seu crescimento em quase todos os países suscitou um tema imprevisto pelos primeiros teóricos do estado de direito e da democracia, e atualmente ignorado por vários dos teóricos contemporâneos. Refiro-me às inúmeras regras que têm a forma e muitas das consequências da lei, emitidas pelas burocracias estatais. Este direito administrativo sanciona, define, redefine e às vezes dificulta direitos e obrigações. Isto significa que muitas burocracias estatais se transformaram na verdade em cole-

<sup>41</sup> Cotterrell (1996, p. 454) comenta: "Os problemas do poder *privado* não são menos significativos para a segurança individual, em particular o poder do capital corporativo para dar forma às vidas dos indivíduos, como consumidores e empregados e também como cidadãos" (itálico no original).

<sup>42</sup> Também na expansão de direitos em outros lugares burocratizados da sociedade, como os de membros de instituições educativas, associações profissionais, ONGs, e até mesmo clubes esportivos.

gisladoras com o parlamento, assim como com o poder judiciário.<sup>43</sup> Embora se suponha que as regras e decisões das primeiras encontram-se sujeitas em última instância a controles judiciais/constitucionais, existe evidência de que a efetivação desses controles por parte dos cidadãos(dãs) é muitas vezes difícil e cara. Este problema normalmente se agrava pela atração da burocracia pelo secreto e por projetar relações autoritárias interna e externamente.<sup>44</sup>

Conseqüentemente, estamos submetidos a múltiplas obrigações resultantes de regras e decisões difíceis de conhecer (que violam, portanto, um preceito básico do estado de direito, sua acessibilidade aos destinatários), parcialmente compensadas por direitos difíceis de concretizar.<sup>45</sup> Mas, uma vez mais, ainda que os comentários anteriores sejam basicamente verdadeiros, existem variações significativas entre os países. No caso dos países da América Latina, a fragilidade do estado é expressa em uma frenética quase-legislação expedida por burocracias diversas e, às vezes, em conflito. Isto, somado as tendências autoritárias alimentadas pela grande distância social que separa essas burocracias dos marginalizados e excluídos, dá forma a uma das faces do estado – certamente muito desagradável – que nos ocupará no próximo capítulo.

Ainda assim, independentemente das diferenças entre os países, a colegislação e a coadjuvação burocrática são aspectos importantes da vida social e política; parece claro que isso está diretamente relacionado com a efetividade e extensão dos direitos de cidadania e, em consequência, com a qualidade da democracia. Mas as teorias da democracia que se concentram exclusivamente no regime, precisamente porque em virtude desse foco ignoram o estado, passam ao largo desta questão.

<sup>43</sup> Cotterrell (1995, p. 455) comenta que “Agora a regulação [burocrática] tem uma ampla gama de formas [...]. As linhas entre a lei e a administração e entre os padrões legais e técnicos parecem ter-se tornado cada vez mais difusas e esse desenvolvimento já não é considerado uma aberração [...]. A diversidade e flexibilidade das formas de regulação contemporâneas fazem com que o significado do estado de direito seja cada vez mais indeterminado.” Veja também Selznick (1992) e Simon (2000).

<sup>44</sup> Um autor preocupado com a burocracia e sua importância crescente, Weber (1978, p. 992) assinalou que “A administração burocrática sempre tende a excluir o público e a ocultar, da crítica, seu conhecimento e sua ação tanto quanto possível.” Para observações do mesmo teor veja Habermas (1996, p. 992 e *passim*), e Mashaw (1985).

<sup>45</sup> Para reflexões pertinentes sobre essa questão e seu impacto sobre a democracia, veja Strasser (1999).

## V.4. Alguns corolários

Argumentei no presente capítulo que a teoria política deveria reconhecer que o sistema legal é parte intrínseca do estado. Também que a lei é sempre um terreno em disputa, uma matéria de permanente discussão e conflito que só em parte é implementada com base de razões legais/jurídicas. Como comenta Hosle (2004, p. 464), “A lei legitima a dominação política e se transforma em um de seus meios de organização; a dominação política garante o caráter coercitivo da lei”. Que a lei é uma expressão e uma grande fonte de poder foi afirmado também, em seu estilo inimitável, por Bourdieu (1986, p. 837-838), que disse:

A lei consagra a ordem estabelecida ao legitimar a visão dessa ordem sustentada pelo estado. Concede a seus atores uma identidade segura, um status, e acima de tudo um corpo de poderes (ou competências) que são reconhecidos socialmente e, portanto, são produtivos... A lei é a forma por excelência do poder simbólico de denominação que cria as coisas denominadas... Outorga a realidade que surge de suas operações classificatórias a permanência máxima que qualquer entidade social tem: o poder de outorgar a permanência que atribuímos aos objetos.

Lembremos que desde épocas remotas, as classes e os setores subordinados lutaram pela publicidade da lei e para obter pelo menos um controle parcial de seu texto e de sua interpretação.<sup>46</sup> Por sua vez, as classes dominantes e seus aliados tenderam a impor concepções formalistas, naturalizadas ou coisificadas da lei como expressão de uma racionalidade superior que opera adequadamente na ordem social já existente. Nos tempos modernos, as lutas pela democracia e sua expansão foram em grande medida conflitos para que os direitos dos setores e das classes subordinadas fossem inscritos na lei e colocados em prática por burocracias estatais adequadas. A democracia e seus direitos for-

<sup>46</sup> Sobre o princípio de publicidade da lei veja Bobbio (1989), Iazzetta (2006) e Garzón Valdés (1993a). Este último comenta que, segundo o “direito de acesso” estabelecido pela Lei Fundamental Alemã (art. 5, parágrafo 1) o princípio inclui os procedimentos prévios à sanção dessas medidas. Isto se aproxima do que Kant chamou “a fórmula transcendental do direito público [de que]... todas as ações que afetam os direitos de outros homens são injustas se sua máxima não for reconciliável com sua publicidade”. Em contraste, vale a pena recordar o absurdo das “leis secretas” emitidas, entre outros autoritarismos, pelo stalinismo e pela junta militar argentina de 1976 a 1983.

necem o principal caminho pelo qual é possível obter alguns resultados de igualdade contra as tendências da desigualdade da burocracia e do capitalismo, bem como discriminações de gênero, e outros cancos sociais. Os esforços igualadores são árduos, e suas conquistas nunca estão garantidas em sua contínua efetividade.<sup>47</sup> No entanto, isto não é tão desesperador quanto a história de Sísifo empurrando a rocha repetidamente da base da montanha; algumas áreas de igualação podem ser (e têm sido) conquistadas e expandidas, e até mesmo em períodos desfavoráveis podem ser defendidas, especialmente se são apoiadas pelos direitos da democracia política.

A propósito, isso nos ajuda a aproximar-nos de uma definição do estado forte. Se aceitamos que é errôneo reduzir o estado a suas burocracias e portanto tender a ver suas relações com a sociedade como de soma zero, notamos que, para além do tamanho de suas burocracias, um estado forte está entrelaçado densamente com a sociedade por meio da efetividade de sua legalidade e da eficácia de burocracias que operam regularmente para apoiar e executar essa legalidade.<sup>48</sup> Este tipo de estado gera e garante o bem público de uma ordem social razoavelmente previsível, tanto por sua reprodução habitualmente pressuposta quanto pela expectativa de cumprimento dos direitos e obrigações que sanciona. Um estado assim tem um poder infraestrutural significativo,<sup>49</sup> no sentido de que tende a ter elevado grau de satisfação em suas quatro dimensões; conseqüentemente suas políticas, bem como sua própria existência costumam ser normal e amplamente aceitas. É claro, esta é uma descrição típico-ideal, mas quanto mais se movimentam nessa direção os casos reais, tanto a sociedade quanto o estado se tornam mais fortes. Por outro lado, quando sistemas de poder privatizado governam realmente e/ou quando prevalece a incerteza generalizada sobre as relações sociais e políticas, tanto o estado – sem prejuízo do tamanho de seu aparato – quanto a sociedade se fragilizam.

<sup>47</sup> Como comenta Honig (2001, p. 800): “Na verdade, muitas das batalhas constitucionais nunca são finalmente ganhas [...] [Existe o perigo de esquecer] que devemos propô-las repetidamente. Os direitos não são instrumentos mortos, são prática viva.”

<sup>48</sup> Paralelamente, em um estudo comparativo, Muller e Skaaning (2009) acharam que aquilo que chamo de um estado forte é particularmente necessário para a efetividade dos direitos sociais e não tanto para os direitos políticos.

<sup>49</sup> Sobre esse conceito e seu oposto – o poder despótico – veja Mann (1993, p. 59 e *passim*). Para discussão das capacidades estatais a partir de ângulos que focalizam mais as instituições, veja Alonso (2008), Grindle (1997) e Huber (1995).

Como conclusão a este capítulo, quero insistir na ambiguidade do estado em todas as suas dimensões. Por um lado, sempre que suas quatro dimensões funcionam razoavelmente bem, o estado proporciona bens públicos muito valiosos; além disso, se está atrelado a um regime democrático, o estado sanciona e apoia liberdades e direitos universalmente igualitários da cidadania civil e política (e em alguns países também os direitos de cidadania social e cultural).<sup>50</sup> Por outro lado, tanto por meio de seu sistema legal quanto pelas tentações autoritárias de suas burocracias (incluindo atualmente fortes componentes tecnocráticos) o estado condensa diversas relações sociais intrínsecas – e poderosamente – desiguais.<sup>51</sup> Esta é uma antinomia básica, constitutiva da vida social. No nível da lei, ela se expressa por suas tensões inerentes entre diversos valores. Uma destas tensões, entre a estabilidade e a possibilidade de questionamento da lei, já foi mencionada. Outra tensão, já observada por Aristóteles e implícita em minha discussão no capítulo II dos processos de transformação legal é entre, por um lado, seus aspectos de igualdade formal e universalista e, por outro, de justiça substantiva e equidade.<sup>52</sup> Estas antinomias só podem manifestar-se plenamente, e mobilizar-se politicamente, sob os direitos da democracia, mesmo que seja uma democracia limitada que só reconheça direitos políticos e poucos direitos civis, sociais e culturais. Essas antinomias podem ser lamentadas por uma mente linear ou fortemente conservadora, mas deveriam ser celebradas; na medida em que expressam tensões que constituem inerentemente tanto a sociedade quanto o estado, podem ser mobilizadas por ações individuais e coletivas que promovem um horizonte sempre aberto de esperanças e possibilidades na dinâmica da vida social.<sup>53</sup>

Temos ainda de considerar que, somado àquilo que discuti neste capítulo e nos anteriores, o estado é uma experiência vívida; suas muitas faces são um componente fundamental da realidade social e do próprio estado. No próximo capítulo exploro essas questões.

<sup>50</sup> Algumas questões positivas e amplamente conhecidas acerca do estado e de sua legalidade foram argumentadas por Durkheim (1983, p. 64) que, a meu ver, estava basicamente no caminho certo quando afirmou que “o estado que resgatou a criança da dominação patriarcal e da tirania familiar; o estado libertou o cidadão dos grupos feudais e mais tarde dos grupos comunais; o estado emancipou o artesão e a seu amo da tirania do corporativismo”.

<sup>51</sup> Volto a me ocupar no próximo capítulo de outra área de desigualdade amparada pelo estado, o capitalismo.

<sup>52</sup> Veja Bendix (1964, p. 112), que comenta que “o dilema básico e angustiante entre a forma e a substância da lei nunca pode ser aliviado”; veja também Cotterrell (1995).

<sup>53</sup> Retomo este tema nas conclusões.

## Capítulo VI

# As múltiplas faces do estado e sua unidade subjacente

Neste capítulo analiso outra característica do estado, seu caráter prismático, as diversas faces que mostra em várias circunstâncias às várias classes, grupos e indivíduos. Na seção VI.1 inicio uma descrição de algumas dessas faces e discuto respostas apresentadas diante dessa estranha diversidade. No VI.2 está minha proposta sobre onde e como encontrar a unidade subjacente do estado, uma cascata de autorizações providas por seu sistema legal. As considerações nesta seção são bastante abstratas e genéricas; em VI.3 retorno a uma perspectiva mais sociológica ao explorar as faces que o estado mostra segundo diversas circunstâncias, especialmente as relacionadas com altos níveis de pobreza e desigualdade. O quadro que apresento nesta seção me leva a retomar alguns temas que comecei a discutir no capítulo anterior de um ponto de vista basicamente legal, mas aqui, em VI.4, os retomo em termos das implicações de comportamento relacionadas com o cumprimento das obrigações correspondentes ao papel do funcionário estatal. Em seguida retorno a outro tema do capítulo anterior, o exame de outro aspecto, uma face hoje imposta quase universalmente: a que o estado exhibe en-

quanto capitalista. Por meio dessas faces o estado sanciona e ampara legalmente relações de desigualdade que se relacionam complexamente com outras, as igualitárias, que um estado ao menos parcialmente democratizado também sanciona (VI.5). Esta afirmação exige que eu volte a capítulos anteriores para insistir na importância da construção dos trabalhadores como pessoas jurídicas, não só como participantes de relações sociais capitalistas, mas também em termos da aquisição de outros direitos civis e sociais e, especialmente, políticos; mas observo que esse paralelismo só ocorreu no Noroeste, não em outras regiões a que me refiro em VI.6. Concluo o capítulo (VI.7) com uma breve recapitulação e uma imagem das várias posições em que o estado tende a aparecer (à frente, em cima, à volta e dentro da sociedade), que podem ajudar a entender as dificuldades de reconstruir seu caráter e unidade globais.

## VI.1. Múltiplas faces

O estado está em toda parte e em parte alguma. Vimos no capítulo IV que nos deparamos com o estado quando, desde sua cúpula, os governantes falam em atos públicos e aparecem nos meios de comunicação de massa, assim como quando edifícios, bandeiras, hinos e desfiles são expostos nas comemorações de inaugurações governamentais, da memória do nascimento ou morte de heróis e padres fundadores, e em outras cerimônias solenes. Estes eventos mostram a face oficial do estado, ritualizando seu casamento com “sua” cidadania/nação/povo, e proclamando que estado e governo são para nós, para o bem de todos. Estes rituais, valores invocados e memórias são reinterpretações e glorificados, repetidamente, nas escolas e nos meios de comunicação – até no cantar do hino nacional em eventos esportivos.

No capítulo V também encontramos o estado, embora de forma menos visível, quando tece, por meio de sua legalidade, inúmeras relações sociais. Encontramo-nos com o estado pagando impostos ou fazendo exame para a carteira de motorista e – talvez inconscientes de que o estado está “ali” – obedecendo a um sinal de trânsito, indo a um hospital público, ou quando nossos filhos frequentam uma escola pública ou subsidiada pelo estado, e em outras tantas ocasiões, especialmente se habitamos uma área urbana e/ou modernizada. Também encontramos o estado e seu sistema legal assinando um contrato, ato em que as partes

presumem a vigência de regras legais que regem seu conteúdo e execução, assim como eventuais reclamações por anulação ou não cumprimento do dito contrato.

Estas são algumas das múltiplas faces do estado. Em termos fenomenológicos, ele aparece como série de indivíduos que ocupam cargos, frequentemente habitando edifícios e usando selos e credenciais que certificam seu direito de tomar certas decisões pelas quais invocam a autoridade do estado. O estado aparece em uma variedade acachapante de indivíduos e cargos;<sup>1</sup> este é o “estado vivido” que atraiu recentemente a proveitosa atenção de autores que escrevem principalmente a partir de perspectivas antropológicas, etnográficas e/ou simbólicas.<sup>2</sup>

Estas múltiplas faces levaram a entendimentos muito diferentes do que seria o estado. Alguns politólogos e macrossociólogos se deslumbraram com as faces solenes do estado, impregnadas com os significantes de sua proclamada unidade e seu vínculo com uma nação/povo/cidadania predicada como entidade homogênea. Por outro lado, para muitos que adotam uma perspectiva antropológica (amplamente definida), a verdadeira realidade do estado é sua face atomizada, em última instância evanescente, dos encontros diários das pessoas com os funcionários. Ambas as formas de olhar o estado geram importantes contribuições para sua compreensão. Nos capítulos anteriores recorri à história, à ciência política e à sociologia para a compreensão do lado macro do estado, mas algumas das visões deslumbradas tendem a exagerar a unidade do estado e a derivar uma concepção funcionalista de sua existência e desempenho. Por outro lado, existem inúmeros estudos sobre aspectos específicos do estado, especialmente sobre suas instituições e políticas; estudos valiosos, mas que raramente vão além das instituições e/ou políticas que estudam para atingir uma reconstrução conceitual do estado da qual fazem parte. Com relação às concepções antropológicas, estas nos esclarecem sobre o exercício do poder do estado nos seus múltiplos encontros com a sociedade; mas estas concepções

<sup>1</sup> Mann (1993, p. 53) o expressa bem: “Sob o microscópio, os estados se “balcanizam” dissolvendo-se em departamentos e facções em combate.”

<sup>2</sup> Veja Abrams (1977), Bratsis (2002), Coronil (1997; existe edição em castelhano, veja Obras citadas), Das (2004), Das e Poole (2004), Escalante Gonzalbo (2004), Gupta (1995), Lomnitz-Adler (1992 e 2001), Loveman (2005), Navaro-Yashin (2001), Migdal (2001), Poole (2004), Runciman (2003), Scott (1998), Steinmetz (1999), Verkaaik (2001) e Wilson (2001). A medida que for avançando em minha discussão, examinarei alguns destes trabalhos.

não parecem ter encontrado os instrumentos analíticos para reconstruir a unidade da entidade a que fazem referência.

Isto levanta algumas questões. A primeira delas é se realmente existe algo que possa ser denominado "estado". A segunda, supondo que a primeira obteve algum tipo de resposta afirmativa, procura saber o que dá unidade à variada coleção de fenômenos identificada com tal estado. O fato evidente, o que vivemos empiricamente, é que vemos indivíduos desempenhando papéis em instituições estatais; de diferentes posições sociais experimentamos diferentes visões, desde escritórios governamentais luxuosos até cárceres lúgubres, e funcionários sorrindo aos poderosos enquanto maltratam os pobres. O estado não só tem muitas faces, mas mostra faces diferentes a indivíduos diferentes.

Esta aparência caleidoscópica levou alguns cientistas sociais, especialmente os inscritos na tradição anglo-saxã, a uma conclusão aparentemente óbvia: o estado não existe, tudo o que existe é uma coleção de edifícios, burocracias e funcionários assumindo uma grande quantidade de tarefas diferentes. Então o que existe pode ser chamado de governo, ou administração, ou uma série de políticas públicas que devem ser compreendidas empiricamente em sua diversidade, sem lhes atribuir algum tipo de unidade. Menos cético é adotar uma concepção que já critiquei: o estado é o que podemos reconstruir em seu modo mais visível, um conjunto heterogêneo de burocracias e seus funcionários. Mas isto não nos dá um critério para encontrar a unidade global do estado; o recurso habitual é apelar para algum tipo de afirmação neweberiana, no sentido de caracterizar essas entidades pelas suas burocracias, seu caráter territorial e a supremacia no controle dos meios de coerção física. Esta visão, que incorporei parcialmente em minha própria definição de estado, é correta mas insuficiente. Ela considera algumas instituições do estado, mas não todas: escolas e universidades que pertencem ou são controladas pelo estado, bancos estatais, corporações industriais e comerciais, diversos tipos de instituições reguladoras e de controle e outras partes do estado não se encaixam dentro desta definição. O mais importante deste entendimento é ignorar as outras dimensões do estado que, se meus argumentos nos capítulos anteriores não estão equivocados, não são menos constitutivas do estado que suas burocracias. Uma consequência da redução do estado apenas às burocracias é tender a colocá-lo erroneamente em uma relação puramente externa com a sociedade, o que nos leva a ver o estado em uma relação de soma zero

com a sociedade; embora não seja a intenção de todos os autores que têm esta opinião, isto facilitou a quase demonização do estado propiciada pelas ideologias (mal chamadas de) neoliberais que tanta influência tiveram em tempos recentes. As visões antropológicas, embora nos deem boas informações sobre as faces simbólicas e micro do estado, como já comentei, não parecem dispor da bagagem teórica necessária para, por assim dizer, ascender em seu nível de análise até atingir uma construção conceitual do conjunto do estado. Como consequência, algumas destas visões caíram em um ceticismo que é a imagem refletida da visão macro antes mencionada: não existe estado, apenas máscaras de dominação política que, como seu instrumento ou expressão, projetam a ilusão de uma unidade inexistente.<sup>3</sup>

Para resolver este quebra-cabeça seguirei o exemplo de Hobbes, pioneiro em argumentar que o fato de o estado ser uma entidade artificial não o converte em ilusória; por isso são precisos elos que possam constituir a unidade desta entidade e que permitam atribuir a ela, e a seus poderes e autoridade, as ações realizadas por certos indivíduos.<sup>4</sup>

## VI.2. Cascatas

Creio que a chave para encontrar a unidade do estado é uma de suas dimensões constitutivas, seu sistema legal. Como assinala Hosle, um filósofo que pertence à rica tradição alemã, o estado é o que denomina uma entidade “jurística”. É ela que, por meio de seu sistema legal, atribui certos comportamentos de seus funcionários à autoridade e ao poder do estado. A decisão tomada por determinado indivíduo só é imputada como ato estatal porque certas regras definem que tal ato realizado por tal indivíduo, tendo cumprido certos requisitos prescritos legalmente,

<sup>3</sup> Uma afirmação influente desta visão é a de Abrams (1977, p. 63): argumenta que ao invés de estado devemos falar de “sujeição organizada politicamente” [...porque] o estado é a distorção coletiva característica das sociedades capitalistas [...]” (ibid., p. 75); desta forma “O estado não é a realidade por trás da realidade da prática política. É, em si próprio, a máscara que impede nossa visão da prática política tal como ela é” (ibid., p. 82); veja também Mitchell (1991) e Verkaaik (2001). Uma boa crítica destes trabalhos a partir de uma perspectiva antropológica é a de Coronil (1997). É claro, a influência dos textos de Foucault sobre governabilidade e os efeitos do estado (veja especialmente Foucault, 1991 e 2000) está fortemente presente nestes trabalhos.

<sup>4</sup> Sobre este ponto veja Skinner (2002) e Skinner e Strath (2003).

qualifica-se como uma decisão “oficial” (i.e. estatal). Como disse Hosle (2004, p. 498):

O estado existe como estrutura social e legal apenas na medida em que certas pessoas realizam certos atos – embora elas realizem estes atos com a consciência de que estão contribuindo para uma ordem que, de acordo com seu significado último, vai além de sua própria existência e está legalmente estruturada. As pessoas jurídicas não podem ser concebidas como ficções ou como entidades realmente existentes independentes dos seres humanos que as sustentam – são esquemas de imputação e, como tais, podem atualizar-se através do comportamento concreto de indivíduos reais, por um lado, e por outro fazem com que seja possível avaliar de maneira precisa seu comportamento. O fato de o estado ter certos direitos significa que certas pessoas têm direitos equivalentes, não como pessoas privadas mas sim como pessoas que exercem certo cargo.<sup>5</sup>

O “esquema de imputação” é a cadeia de autorizações outorgadas legalmente que criam a unidade real, embora subjacente e pouco visível, do estado. A dimensão jurídico/legal do estado lhe outorga sua unidade, é o fio que une suas partes. Por outro lado, contra interpretações excessivamente legalistas, esta dimensão não é todo o estado; é a parte que coloca diante de nós indivíduos que têm a vantagem de ter certa categoria de suas atividades definida legalmente como parte e emanção da autoridade do estado dando origem a seus respectivos poderes. No capítulo anterior, vimos que este aspecto determina os direitos e obrigações especiais dos funcionários estatais. Dispõem destes porque, e só na medida em que, são necessários para cumprir com as obrigações atribuídas aos papéis que os funcionários desempenham nas respectivas instituições estatais. Aqui a conexão entre os direitos e as obrigações é simétrica: por exemplo, o direito que certo indivíduo tem de privar-me de minha liberdade se origina de seus direitos e obrigações como juiz no caso penal a que estou submetido.

Em resumo, o estado inclui, em uma de suas dimensões constitutivas, uma cascata de autorizações sancionadas legalmente: isto é o que dá ao estado sua unidade empírica e conceitual. Todo funcionário do estado é tal porque foi designado (ou, em alguns casos, eleito(a)) para esse

<sup>5</sup> Em sentido semelhante, veja Bourdieu (2004).

papel por meio de um procedimento formalizado juridicamente; por sua vez, este procedimento outorgou-lhe o direito de realizar uma designação a outros indivíduos localizados em uma posição hierarquicamente inferior na estrutura burocrática do estado. Este indivíduo, por sua vez, deve seu próprio papel a um processo semelhante, naquilo que, muitas vezes, é uma longa cadeia de autorizações conferidas legalmente. Esta cadeia é contínua, independentemente do caráter unitário ou federal do estado, já que as autorizações conferidas nos estados federais pelas autoridades locais se originam da estrutura constitucional geral daquele estado. Além disso, devemos observar que esta cascata é uma característica única do estado moderno: é a manifestação de sua dimensão legal e a consequência das diversas expropriações que, como vimos no capítulo III, foram parte do surgimento do mesmo.

### VI.3. Mostrando diversas faces

Mencionei que o estado mostra faces diferentes dependendo de com quem interagem seus funcionários; vimos também no capítulo anterior que em nenhum país a justiça é administrada verdadeiramente por igual aos vários setores e classes sociais. No mundo inteiro, mas ainda mais em países muito desiguais, os ricos e privilegiados se deparam com poucas faces do estado, e essas normalmente são amáveis. Elaboram estratégias para iludir a maior parte das burocracias estatais: casas em condomínios ou edifícios de apartamentos bem vigiados (por seguranças particulares); seguro de saúde privado; escolas e universidades privadas; transporte privado; e outras coisas semelhantes.<sup>6</sup> Algumas das faces do estado são tão amigáveis que são usadas para obter subsídios, isenções e outros privilégios extremamente difíceis de justificar em termos de uma mínima equidade social. E, às vezes, quando é inevitável o encontro com as burocracias do estado a que acorrem os cidadãos(dãs) comuns, como quando são solicitadas carteiras de motorista ou passaportes, uma chamada telefônica a um funcionário influente, ou o pagamento a um “gestor” (como são chamados na Argentina) ou despachante (no Brasil) evita longas filas e os rostos mal-humorados que com fre-

<sup>6</sup> Esta “guetificação” dos ricos e privilegiados foi abundantemente documentada por cientistas sociais e jornalistas. Com relação a alguns países da América Latina, veja Caldeira (2000) e Svampa (2006).

quência povoam o outro lado do balcão. Além disso, quando de alguma maneira têm de lidar com a polícia ou com os tribunais, frequentemente esperam e exigem tratamento privilegiado, se não impunidade.<sup>7</sup>

O quadro é diferente para os pobres e excluídos, especialmente para os que vivem em áreas rurais e nas periferias das grandes cidades. Acadêmicos, jornalistas, organizações de defesa dos direitos humanos e defensorias públicas têm documentado os inúmeros problemas, e às vezes horrores, que ocorrem nos encontros dessa parte da população não só com as várias “forças de segurança” como também com burocratas indiferentes e distantes. Existem contraexemplos disto, mas, na América Latina, mesmo sob regimes democráticos, são exceções à regra. Estas situações são sérias negações da agência e dos direitos à cidadania desses indivíduos. Muitos deles pertencem a enormes e crescentes mercados informais que são, em grande medida, depositários não só de uma extrema pobreza, mas também de relações sociais pré e protocapitalistas, ou até mesmo servis. Estas pessoas vivem sob tal privação que, exceto para indivíduos e movimentos excepcionais, a sobrevivência passa a ser uma sufocante preocupação; elas não têm oportunidades nem recursos materiais, educação, tempo ou até energia para fazer mais. Obviamente isto significa que estes indivíduos são pobres no sentido material, mas as privações que acabamos de mencionar significam que também o são no sentido legal. A pobreza material e legal é a condição de importantes setores da população dos países que abrigam regimes democráticos, novos e velhos, no Leste e no Sul. Isto me levou a afirmar em trabalhos anteriores que este tipo de situação implica uma cidadania de baixa intensidade.<sup>8</sup>

No entanto, em algumas destas situações, mesmo com uma face hostil, o estado, em certo sentido, está presente. Mas essa presença é evanescente: pode haver edifícios e indivíduos que invocam poderes autorizados pelo estado; mas o estado como sistema legal evaporou-se – ou nunca se impôs. Nestas situações existem diversos tipos de legalidade informal ou tradicional, onde a ausência da lei estatal é substituída por, entre outras coisas, diversos tipos de assembleias comunitárias, associa-

<sup>7</sup> Como disse um tenebroso empresário argentino, José Yabrán: “Ter poder é ter impunidade.” Um exemplo de como esta impunidade é em relação à lei e não a outros perigos, é o fato deste indivíduo ter sido – aparentemente – assassinado; as circunstâncias do assassinato nunca foram esclarecidas.

<sup>8</sup> Refiro-me ao capítulo IX em O'Donnell (1997a), publicado originalmente em 1993.

ções e cooperativas rurais e de vizinhos, *aillo* dos aymará (Bolívia e Peru) ou outras associações indígenas.<sup>9</sup> No entanto, pode prevalecer um tipo perverso de legalidade, que se relaciona de forma complexa com as anteriores. Refiro-me a uma legalidade mafiosa que inclui chefes que controlam zelosamente “seu” território, recolhem “impostos” cobram “taxas alfandegárias” para diversos tráficos e aplicam um tipo de “justiça” que com frequência inclui a pena de morte – estas são as “zonas marrons” que discuti em meu trabalho citado na nota de rodapé 8. Ainda assim, mesmo nestes casos, é possível que “a lei” ainda esteja ali, embora de forma perversa, como quando alguns chefes invocam sua condição de funcionários estatais e utilizam a lei estatal como arma arbitrária para fazer valer seu poder e os interesses espúrios que defendem.

Estas são situações à margem do estado, onde seu sistema legal só chega quando os funcionários estatais, com bastante frequência membros das máfias que na realidade governam, invocam segmentos da lei para exercer um poder arbitrário sobre a população. Este tipo de situação foi estudado por alguns antropólogos observando que, “o funcionamento de uma instituição *translocal* se torna visível em práticas localizadas”, concluindo corretamente que “qualquer teoria do estado precisa levar em conta sua constituição por meio de um conjunto complexo de representações e práticas que se cruzam espacialmente” (Gupta, 1995, p. 375-7). Ao referir-se aos chefes políticos de um lugar recôndito nas montanhas peruanas, os *gamonales* (caciques), Poole (2004, p. 50) afirma que seu poder

está intimamente relacionado com – e, em alguns casos, é o mesmo que – o “longo braço” da lei... Da perspectiva dos *gamonales* (e dos camponeses) há pouca diferença entre a margem e o centro do estado legal: para os *gamonales*, a essência da “lei” reside em sua necessária privatização, e, portanto, infração, assim como o poder do soberano reside na exceção. Vista desta perspectiva, a “lei” como garantia dos direitos contém, em si, a ameaça de um poder arbitrário, mesmo quando a violência física pode não estar presente.<sup>10</sup>

Como já mencionei, isto gera uma séria dúvida sobre as premissas habituais na literatura dominante sobre democracia e democratização.

<sup>9</sup> Para o caso particularmente interessante e complexo da Bolívia veja, entre outros, Gray Molina (2006).

<sup>10</sup> Veja também Coronil (1997), Das (2004), Loveman (2005) e Wilson (2001).

Se existe um regime democrático no centro nacional, a legalidade estatal deveria ser efetiva por todo o território, e todos os regimes subnacionais também seriam democráticos; mas a realidade de muitas democracias contemporâneas é bem mais complexa: existem enormes brechas em sua legalidade e alguns regimes subnacionais são autoritários.<sup>11</sup>

Por outro lado, vale a pena observar que situações como as que descrevi normalmente não levam ao caos. E mais, são um tipo de ordem, embora perversa. Escalante Gonzalbo (2004, p. 40) observa com perspicácia a importância que, nestas situações, têm os “intermediários”, sejam eles investidos de papéis estatais ou não; são eles que

negociam a violação seletiva da lei [de maneira que] quando são efetivos [...] conseguem instituir estabilidade política e produzir ordem em um nível local, embora ao custo de interferir com a aplicação rigorosa da lei. Em outras palavras, sua presença é um obstáculo para a efetividade da lógica do estado, mas também é indispensável( para essa ordem, O'D).

É por isso que “não se pode esperar os mesmos comportamentos por parte de todos os cidadãos(dãs), porque as mesmas leis têm consequências muito diferentes para grupos diferentes”. Esta é a razão pela qual, nessas regiões e, conseqüentemente, em grande medida no conjunto dos países “por mais de dois séculos [incluindo, em vários casos e regiões, democracias contemporâneas, O'D] alcançou-se um mínimo de governabilidade em detrimento do estado de direito” (ibid., p. 39).

Outra consequência é que obviamente estas falhas e problemas não repercutem apenas nas quatro dimensões dos respectivos estados. Também têm sérias consequências para o funcionamento do próprio regime democrático. Estas regiões têm governadores que escolhem para o parlamento nacional representantes que basicamente obedecem aos sistemas neopatrimonialistas, se não mafiosos, prevalentes naquelas regiões. Conseqüentemente, mesmo se o interesse do estudioso for apenas o regime, é preciso desfazer-se das premissas antes mencionadas, já que elas supõem um alto grau de homogeneidade em todo o território nacional, o que não está de acordo com o que ocorre em muitos países fora do Noroeste.

<sup>11</sup> Esta questão, de grande interesse prático e teórico, a que já me referi anteriormente, vem estimulando uma literatura interessante; refiro-me especialmente a Behrend (2008), Fari-netti (2005), Gibson (2004 e 2005), Snyder (1999) e Trocello (2008).

## VI.4. Transitando de um papel para outro

É possível que a imersão de muitos de nós (pelo menos entre os prováveis leitores(as) deste livro) nas premissas básicas da modernidade faça com que seja difícil compreender quão pouco natural é um padrão de comportamento que ocupou vários sociólogos clássicos:<sup>12</sup> nossa navegação diária por vários papéis. No mesmo dia somos maridos, pais, motoristas, pedestres, empregados, contribuintes de impostos etc. Normalmente transitamos com facilidade entre esses papéis, nos quais inconscientemente adotamos convenções e comportamentos que nos permitem desempenhá-los de maneira que, em geral, levam relevantes outros a nos perceber como indivíduos razoavelmente adaptados. No entanto, quando a modernidade gerou organizações altamente complexas, sobretudo uma grande expansão do aparato estatal, foram exigidas outras mudanças – mais complicadas – de papéis. Especificamente, vimos que ser um funcionário estatal pressupõe um exigente conjunto de obrigações, especialmente a de dedicação primária à parte ou ao aspecto do bem comum por parte daquele que, por mais secundário que seja seu papel, foi colocado no cargo pela cascata de autorizações que decidiram sua designação. Até o momento de entrar em seu escritório e sentar-se a sua mesa, ele(a) já desempenhou uma série de papéis nos quais exerceu sua identidade e interesses como pessoa privada; mas presume-se que quando ingressa em seu papel estatal, suas obrigações para com o aspecto do bem comum ao que deveria servir adquirem prioridade sobre seus outros papéis e consequentes interesses.

Durante minhas incursões como antropólogo amador, fiz duas observações. Uma refere-se a quão amplamente se assume em alguns países que a aceitação de um papel estatal implica um desempenho correto, e quão forte é a condenação quando se descobre, tanto em casos menores quanto em escândalos que chegam aos meios de comunicação de massa, que isto não ocorreu. A segunda observação é quão difícil é essa transição em países onde esta suposição não se sustenta geral ou intensamente. Por que, se sou tão mal pago, e/ou se devo meu emprego a um chefe que, em troca, espera que eu lhe forneça bens que administro em

<sup>12</sup> As mudanças de papéis e das concepções dos mesmos, bem como as premissas e comportamentos que resultaram deles no ritmo do surgimento da modernidade encontraram análises clássicas em Elias (1973, 1974 e 1975) e Simmel, entre outros (1950 e 1968; existe edição em castelhano, veja Obras citadas).

meu cargo, e/ou se minha família e amigos esperam – na verdade, exigem – que utilize meu posto para conceder-lhes bens que acham lhes devo, então por que eu não deveria fazê-lo? E mais, por que não deveria fazê-lo se todos a minha volta, inclusive meus superiores burocráticos, o fazem, e arriscaria meu emprego me negando a fazê-lo? Como no caso da cadeia de autorizações legais que vimos antes, mas sobreposta a ela (na medida em que transforma os atores relevantes em funcionários estatais) esta é uma segunda cadeia; consistente em comportamentos particularistas (e injurídicos ou legais) que às vezes atingem as altas categorias das instituições estatais.

Estas são práticas particularistas, manifestadas não só na corrupção pura e simples como também no nepotismo, no clientelismo, na aplicação arbitrária de regras legais, no uso abusivo dos benefícios do cargo e outros mais. Estes comportamentos contêm uma *extralimitação*; i.e., vão além dos comportamentos prescritos pelas regras que estabelecem os direitos e obrigações dos respectivos funcionários. Isto significa que nas interações resultantes há um funcionário estatal (e provavelmente também um escritório e um edifício) que pode fazer o que faz precisamente porque é tal funcionário. Mas embora neste sentido o estado assim corporificado ainda se encontre “ali”, o estado como sistema legal evaporou-se como consequência de uma privatização perversa, onde o aspecto público do estado enquanto legalidade é “vendido” por meio de transações particularistas.

O outro lado desta moeda é o que pode ser chamado de *infralimitações*. Refiro-me às obrigações resultantes do papel de funcionário estatal que são omitidas ou extremamente mal realizadas. Preguiça, indiferença para com as respectivas obrigações e tarefas, protesto passivo pelos baixos salários e precárias condições de trabalho, preconceitos e outras razões contribuem para formar um triste retrato que foi traçado por muitos observadores e vítimas. Parte do problema é que, uma vez mais, esta face adicional e desagradável do estado aparece com muito mais frequência para os pobres e discriminados do que para os outros.

Como argumentei no capítulo anterior, a ideia das limitações legais atribuídas pela lei a muitas relações sociais e, com especial atenção, às relações que se supõe regem o comportamento dos funcionários estatais, é uma característica única do estado moderno; isto é especialmente verdade na democracia e subjaz a distinção entre as esferas pública e privada que esta postula. Esta ideia é estranha a diversos tipos de estados

patrimoniais, bem como ao neopatrimonialismo e ao particularismo resultante dos exemplos que apresentei. Nestes casos a distinção é imprecisa ou simplesmente ignorada: os poderes resultantes do papel de funcionário do estado podem ser utilizados indistintamente para benefício pessoal ou para conseguir algum aspecto do bem público – e, como tenho observado, para os dois propósitos ao mesmo tempo e com a consciência tranquila.

Na verdade, em todos os países há alguma cisão entre o *pays réel* e o *pays légal* termos originados em uma das democracias mais precoces, a França. Mas em lugar algum a cisão é tão profunda e tão visível quanto nas situações que descrevi. As extra- e infra- limitações infringem severamente as obrigações legalmente prescritas dos funcionários estatais; e certamente também obstruem o funcionamento do estado em suas quatro dimensões, inclusive sua credibilidade, tanto em relação aos que têm boas razões para vê-lo como alheio e hostil, como aos que se beneficiam dessas infrações. De ambos os lados desta equação surge um cinismo generalizado, até mesmo em relação a algumas das instituições estatais – como o congresso ou o poder judiciário – por meio das quais um regime democrático funciona.

## VI.5. A face oblíqua do capitalismo

Devemos agora voltar a uma face do estado que, ainda que sutil, é muito importante. Desde seu surgimento o capitalismo foi um fenômeno mundial e atualmente o é ainda mais. O capitalismo contemporâneo tem muitas variedades localizadas,<sup>13</sup> mas sua difusão vigorosa pelo mundo implica intercâmbios extensos de objetos, serviços e divisas (e de indivíduos) realizados em sua maior parte por organizações (empresas e, em alguns casos, também instituições estatais) que operam por meio de relações de emprego nas quais os trabalhadores – e hoje, em muitos casos, diretores – não são proprietários da organização nem de seus meios de produção. Isto é sabido. No entanto, acrescento que embora o capitalismo tenha mudado profundamente desde seu aparecimento, é hoje, mais do que nunca e no mundo todo, o principal modo

<sup>13</sup> Só entre os países altamente desenvolvidos há uma interessante “variedade de capitalismo”; veja entre outros Hall e Soskice (2001) e Hollingsworth et al. (1999). Sobre a América Latina veja Huber (2002).

de produção e intercâmbio da economia e, conseqüentemente, um fator fundamental da articulação geral das sociedades.

Mas o dito acima não significa que o capitalismo seja o único modo de produção e intercâmbio. Quando nos afastamos dos centros altamente desenvolvidos, ele se combina a vários modos de produção artesanais, pré-capitalistas e até mesmo servis. Alguns dos envolvidos nestes modos são quase completamente excluídos dos circuitos capitalistas, e seus trabalhadores com frequência estão entre os que sofrem extrema pobreza. Outros modos, que incluem muitos dos que trabalham na economia informal e seus empregadores (utilizando ou não relações capitalistas de emprego),<sup>14</sup> são parte periférica, embora economicamente importante, dos centros e corporações capitalistas. Existe farta evidência do vínculo subordinado que estes modos têm com os principais circuitos capitalistas; estes se espalharam pelo mundo em sua busca por mão de obra barata e juridicamente desprotegida – esta é uma característica da tendência dinâmica, globalmente expansiva e criadora de desigualdades do capitalismo.

Embora recorrentemente sacudido por crises, o capitalismo impõe-se tanto por si quanto por sua subordinação e transformação de outros modos de produção e intercâmbio e, em grande medida, dos padrões de organização social em geral. No capítulo III vimos o papel crucial que o estado emergente desempenhou no Noroeste na expansão do capitalismo. Isto ocorreu em países que adotaram o capitalismo com bastante homogeneidade; o mesmo não ocorreu na maior parte do mundo, onde a implantação do capitalismo coexistiu com modos preexistentes que, embora profundamente transformados, foram mais resistentes e extensivos que os do Noroeste. Ainda assim, com poucas exceções, os estados contemporâneos, democráticos ou autoritários, sancionam, amparam e garantem legalmente as relações capitalistas de trabalho, intercâmbio e produção, independentemente do grau de extensão e dinamismo dessas relações em cada um destes países.

Precisamos agora dar um passo atrás no tempo. Com o aparecimento do estado moderno, deu-se pela primeira vez na história uma separação entre a coerção físico/política e a econômica. Isto foi parte da difusão das relações sociais capitalistas, onde a coerção econômica determinada pela necessidade de indivíduos despossuídos dos meios

<sup>14</sup> Retorno a este tema no capítulo VIII.

de produção de vender sua força de trabalho, correspondia a um ator, o capitalista/empreendedor, diferente do aparato do estado. O surgimento deste novo ator, ao contrário do que dizem algumas interpretações, não foi “causado” pelas relações capitalistas de produção; basta recordar o que comentei no capítulo III sobre os vários padrões de construção do estado. No entanto, essas interpretações são corretas quando argumentam que ele favoreceu enormemente a expansão do capitalismo quando o estado, ao ritmo da expansão de suas burocracias e de seu sistema legal, começou a atuar cada vez mais sobre a base de regras supostamente objetivas e imparciais. Mais tarde, isto foi fortalecido com o surgimento da democracia, ainda que, inicialmente, em sua versão não inclusiva; desde então os governantes têm de afirmar a origem e justificação de seu poder e autoridade em um referente externo ao estado (a cidadania e/ou a nação e/ou o povo, segundo as variações que discuti no capítulo IV). Além disso, à medida que essa autoridade referiu-se a indivíduos portadores de direitos cuja revogação ficava fora do alcance do estado, a consequente constitucionalização significou que, a partir daquele momento, o estado falara a linguagem da lei. Por sua vez, a falta de coerção física direta no estabelecimento do contrato laboral foi a base da aparente igualdade das partes que, como vimos no capítulo II, precisou de tempo e de lutas para ser parcialmente corrigidas.

É importante inferir que o estado é garantia das relações sociais capitalistas (e de outras, é claro), não dos atores sociais concretos que delas participam. No entanto, ao fazê-lo, o estado garante a reprodução da condição social dos respectivos atores. Neste sentido, a lei é a contribuição mais formalizada (e extremamente eficaz) do estado para a estabilidade e reprodução da sociedade, de suas igualdades e desigualdades. Além disso, especialmente na democracia, a lei é a dimensão do estado que coloca suas burocracias em posição de implementar regras e decisões sancionadas por procedimentos que compõem a arquitetura legal/constitucional de um regime democrático;<sup>15</sup> isto é habitualmente efetivo e consensual porque em muitos casos é basicamente verdadeiro, embora ajude a reproduzir combinações complexas de igualdades e desigualdades.

<sup>15</sup> Neste contexto Hunt (1993, p. 26) observa: “É importante enfatizar que as regras jurídicas não *criam* as relações sociais que compõem a sociedade capitalista. Mas ao estabelecê-las como princípios e fazer com que se cumpram, a lei atua não só para reforçar estas relações mas para legitimá-las em sua forma vigente” (itálico no original).

Além disso, temos que considerar a ratificação da ordem social promovida por inúmeras decisões diárias as quais a Penélope burocrática faz um tecido que é reflexo do de ontem, e no qual a existência da ordem social dada é regularmente pressuposta. Neste sentido, falando dos funcionários estatais, Bourdieu (1996, p. 27) diz que “ao reproduzir um discurso performático sobre o estado, sob a aparência de dizer que ele é o estado, fazem com que o estado seja o que é”. Acrescento que isto inclui o apoio e a garantia que o estado oferece a múltiplas relações sociais, igualitárias ou não.

O tipo de estado que discuto neste livro compreende um regime democrático, pelo menos parcialmente democratizado; também é um estado capitalista que, ao mesmo tempo em que abriga e apoia esse regime, sanciona e apoia as relações sociais capitalistas e os atores deste modo de produção e de intercâmbio. Este estado não necessita, como afirmaram algumas interpretações, de funcionários tentando tenaz e habilmente resolver como ajudar o capitalismo e os capitalistas. Tampouco necessita ter sempre sucesso ao promover os interesses destes, nem ser controlado de perto em suas instituições por seus representantes.

Um estado que é, entre outras coisas, capitalista, não exclui que algumas de suas políticas possam criar obstáculos para a reprodução do capitalismo ou prejudicar os capitalistas. Limitações cognitivas, restrições de tempo, custos de análise de informação, vieses ideológicos e a necessidade percebida de equilibrar interesses capitalistas com outros interesses e objetivos, determinam que os estados não sejam apenas nem infalivelmente a favor dos capitalistas. Por outro lado, na reprodução diária das principais relações sociais, em sua legalidade e no comportamento rotineiro de suas burocracias, estados e governos promulgam pressupostos gerais sobre o que é o funcionamento normal da economia – e esta normalidade é a de uma economia que funciona sob parâmetros capitalistas. O que é uma crise econômica define-se então em referência a estes parâmetros, além, é claro, das manifestações sociais ou políticas da crise.<sup>16</sup> O fato de os estados e seus governos poderem ou não ser bem-sucedidos em fazer com que a economia (e, indiretamente, a sociedade) volte à “normalidade” não diminui a significância de seu papel como instituidor das relações sociais capitalistas, garantindo-as.

<sup>16</sup> Em Oszlak e O'Donnell (1984) discutimos esta questão e outras relacionadas.

O que acabo de dizer significa que, em sua configuração histórica e estrutural, o estado ampara e garante os atores e as relações sociais do capitalismo, mas também se ocupa de temas surgidos de outras, múltiplas e cruzadas, dimensões de suas faces – inclusive, repito, nos casos que interessam a este livro ser um estado que abriga um regime democrático (ainda que parcialmente) e, portanto, dirigir-se um referente construído diversamente como cidadania, nação ou povo. Além disso, como já observei, esse estado contém burocracias complexas; por meio de sua legalidade o estado também sanciona e apoia relações hierárquicas em muitas burocracias, inclusive as privadas. Estas relações são desiguais e muitas manifestam tendências autoritárias.<sup>17</sup> Estas podem ser controladas e, em alguma medida e em alguns países o foram, mas costumam reaparecer como desafio para a agência de cada ser humano. Este problema é particularmente sério porque, na maioria dos contextos burocráticos, não somos propriamente cidadãos, no sentido de que não temos os direitos de participação – eleger e ser eleito(a), basicamente – sancionados como componentes centrais da democracia política; isto mostra a importância de traçar e validar a ideia de agência nas múltiplas situações em que ela está em jogo. Já argumentei que somos agentes em toda parte; como tais, mesmo em posições subordinadas, temos direitos que surgem da consideração e do respeito devidos a nossa condição de agentes – vimos ecos deste princípio na legalização do local de trabalho.

## VI.6. O trabalhador como pessoa jurídica

A história do Noroeste que contei brevemente nos capítulos II e III envolveu uma convergência extraordinária que quero, agora, enfatizar. No que, em termos históricos, significou um período curto, ocorreram processos que não só convergiram no tempo e no espaço, como também se dinamizaram mutuamente. Refiro-me à construção do estado; à criação de burocracias estatais cada vez mais poderosas; ao vínculo dos estados com “sua” cidadania, nação ou povo; às concepções iniciais do estado de direito na Inglaterra e na Prússia; à posterior expansão destas

<sup>17</sup> Shapiro (2003, p. 4; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) está certo quando afirma que embora as hierarquias possam ser “legítimas” elas “geralmente devem ser consideradas suspeitas e estruturadas de forma a minimizar a probabilidade de que se atrofiem em sistemas de dominação”; veja também Shapiro (1996, p. 11 e *passim*).

concepções na constitucionalização do regime político; aparecimento concomitante de uma democracia inicialmente restrita; e, é claro, à expansão do capitalismo. Também discuti, no capítulo II, o longo processo de construção da ideia de agência, incluindo a extensão progressiva da personalidade jurídica e de alguns direitos civis, mais tarde transferidos para a esfera política como direitos e liberdades determinados por um regime democrático. A personalidade jurídica e os direitos civis não foram apenas condições fundamentais que precederam aos direitos políticos e à cidadania; tiveram uma importância semelhante como alicerces do capitalismo. Vimos o surgimento, a partir do direito eclesiástico, do conceito da corporação empresarial; a firmeza e amplo alcance que a adoção do direito romano deu ao conceito da propriedade privada; e a criação, por parte dos estados, de mercados protegidos e leis uniformes por todo seu território. Estas foram contribuições muito importantes para a expansão do capitalismo, e a elas acrescento outra não menos importante: a construção do trabalhador como pessoa jurídica, portador de direitos civis (inicialmente poucos) que incluíram seu direito de vender "livremente" sua força de trabalho ao capitalista.

Já que os capitalistas careciam de recursos de coerção física para obrigar a trabalhar (ao contrário de outros modos de produção que em outras partes do mundo ainda os mantêm) e na medida em que isto se relacionou com a criação de um estado supostamente capaz de apoiar imparcialmente sua legalidade, a construção do trabalhador como pessoa jurídica que ingressa livremente no contrato de trabalho foi a contraparte do capitalismo; esse contrato não poderia existir sem a personalidade jurídica de ambas as partes nem, como ocorre com qualquer contrato, sem seu amparo por parte do estado. Para que isto ocorresse, o trabalho moral e legal prévio sobre as ideias de agência e direitos civis foi uma pré-condição; como aconteceu com os direitos políticos, estas concepções e construções foram transferidas dos direitos civis para a esfera, neste caso, das relações sociais capitalistas. Por isso o capitalismo não podia deixar de criar seu próprio Frankenstein, dando então chance a que esses trabalhadores legalmente reconhecidos e diversos aliados políticos lutassem vigorosamente pela expansão de direitos originalmente muito restritos. Pelo menos no Noroeste estas lutas foram um grande estímulo tanto para a democratização quanto para o capitalismo; o fato de isto não ter ocorrido (ou ter ocorrido parcialmente) em outras partes do mundo será discutido mais à frente.

## VI.7. Recapitulação

Grandes comemorações nacionais, histórias edificantes ensinadas nas escolas, solenes discursos de funcionários estatais. Grandes ou pequenas, amistosas ou desagradáveis, presentes ou ausentes em sua legalidade, nos centros e nas periferias, as faces caleidoscópicas do estado são parte de sua realidade sociológica vivida e exigem não só que as reconheçamos mas que as reconstruamos teoricamente. Isto não só é um desafio para uma teoria do estado; também tem direta relação com a teoria e a prática da democracia, na medida em que as diversas faces do estado têm forte influência sobre que tipo – ou qualidade – de democracia existe, se é que existe alguma.

Este tema foi tratado em um livro baseado principalmente em estudos antropológicos, vários dos quais citei acima. Em um argumento que merece longa citação, diz-se que é preciso levar em conta

As ambiguidades do estado como algo ilusório e como conjunto de instituições concretas; como ideias distantes e impessoais e instituições localizadas e personificadas; como violento e destrutivo e benevolente e produtivo. As formas modernas de estado estão em um contínuo processo de construção, e esta construção ocorre por meio da invocação de um conjunto de registros de governança e autoridade ampliados e globalizados[...] o estudo do estado e de suas práticas deve discernir e explorar [...] seus significados, genealogias e trajetórias particulares na medida em que aparecem formuladas como mitologias do poder como práticas rotineiras, muitas vezes não políticas ou como imposições violentas...<sup>18</sup>

Observamos muitas faces do estado; talvez possamos reconstruí-las com uma metáfora. Creio que o fato de o estado ser uma entidade problemática de compreender deve-se em grande parte ao fato de cada uma de suas dimensões aparecerem de modos diferentes. O estado como conjunto de burocracias tende a aparecer *à frente* da sociedade. Como tentativa de foco de identidade coletiva, quando somos solenemente interpelados como aqueles a quem o estado e o governo dedicam seus esforços tutelares, o estado aparece *em cima* da sociedade. Como filtro, aparece *à volta* dela. E como sistema legal, o estado está, embora muitas

<sup>18</sup> Hansen e Stepputat (2001, p. 5).

vezes seja difícil vê-lo, *dentro* da sociedade. Esta metáfora alude tanto a realidades quanto a ilusões ou percepções que podem ser mais ou menos realistas, e mais ou menos compartilhadas ou ignoradas; também indica as posições diversas e cambiantes nas quais o estado aparece. Além disso, essas dimensões do estado surgem em ocasiões muito localizadas e, em outras, como extremamente distantes.

No capítulo seguinte, discutirei a possibilidade de revisão crítica de algumas dessas perspectivas. Por enquanto, observo apenas que as faces prismáticas do estado não devem nos levar a negá-lo; pelo contrário, enfatizam a necessidade de encontrar o fio que tece sua unidade – sua dimensão legal e a cascata de autorizações que dela derivam.

## Capítulo VII

# Dialógica, agência e democracia

Começo este capítulo com o *racconto* de um período particularmente triste e cruel da Argentina, que acredito estabelece um contraponto para ajudar-nos na avaliação de algumas características da democracia (seção VII.1). Este contraponto me leva à discussão de interpelações e redes dialógicas de discurso (seção VII.2). Na seção VII.3 argumento que estas redes são fundamentais para o exercício e florescimento da agência. No entanto as potencialidades dessas redes podem ser impedidas pelo perigo sempre presente de reificação (seção VII.4).

### VII.1. Uma lembrança de tempos muito ruins

A presente seção baseia-se em anotações que fiz em um diário privado que mantive durante os anos – 1976 até meados de 1979 – em que vivi na Argentina sob um estado extremamente repressivo.<sup>1</sup> Como mais

---

<sup>1</sup> Durante esses anos junto com alguns colegas trabalhamos naquilo que chamávamos de “catacumbas”, um centro de investigação (Centro de Estudos de Estado e Sociedade, Cedes)

tarde descobri, outras pessoas fizeram o mesmo em países sujeitos a circunstâncias semelhantes. Desde então essas anotações viajam comigo por toda parte; volto agora a elas por acreditar haver um benefício epistemológico em abordar situações que são quase exatamente o contrário da democracia. Escrevi essas notas com a esperança de que algum dia tal situação terminasse; desta forma, vivia não só com os horrores do momento, mas com aquilo que era sugerido *a contrario*. Como as circunstâncias nos condenavam a uma vida muito privada, essas reflexões se concentram em aspectos individuais, micro, que, por mais distantes que possam parecer da vida política habitual, podem ser relevantes para uma teoria da democracia e seus vínculos com o estado.

Em *Dilemmas of Pluralist Democracy*, Robert Dahl (1982; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) comenta que dificilmente o corte de cabelo de alguém pudesse ser assunto relevante para um governo. Ele está certo. No entanto, na Argentina, entre 1976 e 1979, houve legislação que regulava minuciosamente o comprimento do cabelo de estudantes, professores, funcionários públicos, motoristas de taxi e outras ocupações. As regras especificavam que a linha mais baixa do cabelo devia ficar dois centímetros acima da gola da camisa (abotoada e com gravata, é claro), e não devia cobrir a orelha a não ser na parte superior. Nem é preciso dizer que o comprimento das saias devia ser abaixo do joelho e que calças eram proibidas para mulheres nas escolas e locais de trabalho. Para os transgressores, às vezes apontados por diligentes transeuntes, foram estabelecidas sanções vexatórias. Indivíduos como eu, que não eram obrigados pela profissão a cumprir esses regulamentos, sofriam hostilidades em função da forma inadequada do cabelo ou de uma camisa desabotoada. Por outro lado, quando a queda do regime ficou evidente, pouco antes de realizarem-se as eleições nacionais, o *The New York Times* (novembro 7, 1983, p. 7) registrou com surpresa nas manifestações da campanha eleitoral um grande número de homens (espe-

---

que criamos em meados de 1975, já convencidos da proximidade de tempos extremamente repressivos e esperando conservar um pequeno espaço de liberdade em meio a essas circunstâncias. Isto nos permitiu um diminuto *milieu* em que podíamos nos expressar livremente. Expulsos das universidades e com nossos livros expurgados de bibliotecas e livrarias, publicamos alguns textos mimeografados que circulavam semiclandestinamente (sem distribuí-los pelo correio ou para livrarias). No entanto, alguns desses textos eram prontamente publicados no exterior; mais tarde, reimprimi alguns deles em O'Donnell (1997a) e outros foram recuperados recentemente, aproximadamente 30 anos depois de terem sido escritos, em O'Donnell (2010).

cialmente) jovens com cabelo comprido e mulheres de calças ou saias curtas. É claro, isto só era visível quando havia uma aglomeração. Esta aconteceu no contexto da comemoração desses jovens que votavam pela primeira vez; obviamente, a mínima contribuição de cada um com seu voto representava a enorme importância de ser parte do ato – eleições limpas – que significava ingressar na cidadania e terminar com uma ditadura terrível.

Como se sabe, o estado inaugurado pelo golpe de março de 1976 não só lançou mão de enorme repressão; o fez de uma maneira terrorista. Refiro-me à violência exercida por grupos não identificáveis (embora fosse claro que pertenciam às “forças de segurança” – nessas circunstâncias um tremendo eufemismo – ou eram por elas autorizados). Estes elegiam suas vítimas por critérios imprevisíveis e que não permitiam recurso legal; na verdade, os mais perseguidos e assassinados foram advogados, que valentemente apresentavam recursos para ajudar a identificar alguns “desaparecidos” nas mãos dessas forças. Além disso, e como mais tarde ficou conhecido internacionalmente, o terrorismo desse estado se expressava recusando-se a reconhecer publicamente suas vítimas:<sup>2</sup> elas “desapareciam” deixando uma dúvida terrível sobre sua sorte.

Não era fácil viver na Argentina à época, particularmente se era sabido que a pessoa não apoiava esse estado. Era solitário, triste e atemorizante. Tantos amigos e conhecidos “desaparecidos”, outros no exílio – e ainda outros – muitos – refugiados em um silêncio profundo e evitando cuidadosamente encontrar-se com indivíduos que, de alguma maneira, poderiam colocá-los em perigo. Sabia-se que uma vez desencadeada a violência terrorista, esta ocorria – de modo característico – durante a noite, em absoluta solidão e impotência, sem direitos que pudessem ser cobrados ou instituições às quais apelar. Tanto eu quanto outros associávamos este medo a palavras recorrentes: solidão, frio e escuridão. Na descrição do estado de natureza de Hobbes e em romances, desde Kafka até latino-americanos como Carpentier, esses sentimentos surgem uma

---

<sup>2</sup> Este foi um caso de aprendizagem perversa. Os líderes das forças armadas argentinas desse momento sabiam que no Chile o governo de Pinochet pagara um alto preço internacional por matar e torturar publicamente. Sentindo-se mais inteligentes que seus colegas chilenos, os argentinos decidiram que a maneira de evitar esse preço era cometer todos os tipos de horrores, mas de forma clandestina. Tristemente, durante os primeiros dois ou três anos agiram basicamente com impunidade, embora mais tarde tenham sido punidos ao serem submetidos a julgamentos por violações aos direitos humanos.

e outra vez. Na minha experiência, temor-frio é a expressão da solidão social imposta pela política de terror, sem possível apelação pública a esse “outro” – valores, instituições, indivíduos amigáveis – cuja referência possibilita a manutenção de uma vida social minimamente satisfatória. O sentimento de escuridão expressava as graves limitações cognitivas resultantes da anulação de espaços públicos, provocada pelo terrorismo do estado e o conseqüente silêncio da sociedade – não havia praticamente nada a não ser a propaganda dos governantes e os rumores que circulavam sobre novos horrores que haviam sido perpetrados.

Ao se confrontar com um poder terrorista ( desde um estado até um pai violento) o indivíduo é privado de estruturas básicas de sociabilidade e, em consequência, também de apoios sociais essenciais. Solidão, temor, frio, escuridão – esta é a experiência de seres humanos aterrorizados. Com grande dificuldade, mas de maneira exemplar, nessas circunstâncias foi a nossa vez – nós, os provenientes de origens sociais privilegiadas – de sofrer o temor à violência arbitrária que era e ainda é a experiência de muitos, mesmo em alguns regimes democráticos; não devemos nos esquecer disto; nos compromete para sempre como intelectuais e cidadãos. A condição repressiva desses tempos (e, como mais tarde descobri, a memória seletiva de alguns) faz com que seja impossível saber quantas pessoas na Argentina vivenciaram a situação da maneira como a descrevi. O que parece claro é que, com poucas exceções, aqueles que não estavam de acordo com a situação utilizavam uma máscara. Desta maneira, em encontros diários com estranhos não podíamos reconhecer a esses “outros”; isto dificultava o re-conhecimento de nós mesmos como portadores de valores compartilhados que implicavam resistência à situação imperante. Nesse mundo com poucos espelhos, as identidades coletivas eram cerceadas, seja totalmente (levando, nesses casos, à completa privatização das vidas respectivas) ou dependendo de um imaginário (i.e., a suposição de que deveria haver muitos outros “como eu” que também optavam por dissimular seus sentimentos e opiniões). Em outros casos, e em minha opinião não foram poucos, a aceitação do terror (embora talvez não de todas suas atrocidades, só mais tarde conhecidas) expressava-se em enunciados de que “era preciso impor a ordem” e as vítimas de casos que, de alguma forma, chegavam a ser conhecidos, “deviam ter feito alguma coisa”.

A solidão, a escuridão e o frio não eram apenas resultado do temor à violência sobre o próprio corpo, mas da sensação de dificuldade de confir-

mação social da própria identidade – os valores, as identidades e as solidariedades. A partir desta experiência, concordo com Hobbes (1991[1651]) e Shklar (1989; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) em sua descrição do horror deste tipo de estado de natureza: brutal, perigoso e solitário, em um verdadeiro sentido sub-humano. O silêncio – e não o “ruído excessivo” ou a “sobrecarga” – é o pior pesadelo das associações humanas. O traço limitante da autoridade democrática é a paralisia decisória. Mas o traço limitante do poder autoritário é – literalmente – a loucura, a onipotência destrutiva que rompe os espelhos sociais com os quais traçaria alguns caminhos de volta à realidade; há muitos exemplos disto na história,<sup>3</sup> incluindo a percepção incrivelmente distorcida do mundo que lançou os governantes do momento, e o país, na guerra das Malvinas.

O silêncio da sociedade que resulta de um poder extremamente autoritário e violento é um caso de estrutura monologal de discurso. Nela só o centro (desde o pai repressivo até o estado terrorista) se sente autorizado a falar; podemos, quando muito, pedir benevolência ao déspota – não há cidadãos(dãs) nem agentes, apenas sujeitos. Esses tiranos tentam monopolizar os discursos que nos definem individual e coletivamente: dizem-nos que sabem o que é bom para nós, e quem e o que deveríamos ser e, em caso de desobediência, ameaçam com uma fúria contra a qual não há refúgio seguro.

Em contraste, em uma rede dialógica de discurso estamos autorizados a pelo menos duas coisas. Primeiro, a interpelar o centro afirmando autonomamente nossa identidade e nossos interesses, utilizando o que em trabalhos anteriores chamei de “voz vertical”.<sup>4</sup> Segundo, e não menos importante, a expressar-nos entre nós mesmos, porque queremos nos associar para levar adiante alguma ação conjunta e/ou porque temos a intenção de apresentar algum tipo de voz vertical coletiva ao centro e/ou simplesmente porque desejamos nos comunicar. Isto, que no ensaio que acabo de mencionar chamei de “voz horizontal,” é exatamente o que mais coíbe e teme um poder despótico. Podemos pedir-lhe humildemente e participar de cerimônias onde ovacionamos esse poder e suas grandes conquistas. Mas *nunca* podemos exigir direitos, e muito menos fazê-lo coletivamente; juntar sua voz a de outros durante esses anos na Argentina significava uma morte quase certa.

<sup>3</sup> Para reflexões pertinentes sobre esta questão, veja Gald (2002).

<sup>4</sup> Capítulo V em O'Donnell (1997a).

## VII.2. Interpelações e redes dialógicas

Uma rede dialógica de discurso implica que podemos coconstituir uma esfera pública quando nos dirigimos a outros e aos governantes sobre questões que consideramos relevantes, referidas a valores, identidades e/ou interesses de suposta importância pública. Podemos dirigir-nos, verticalmente, a uma autoridade “superior”, e horizontalmente a outros membros de nossa associação; tal associação não é completamente igualitária (na medida em que existe uma autoridade superior), mas não é autoritária (na medida em que permite interpretações dialógicas e não apenas monológicas). Tal rede satisfaz algumas condições para ser uma entidade democratizada; mas ainda lhe falta um componente essencial de uma entidade propriamente democrática: devemos ter o *direito* de fazer essas interpelações e gozar de liberdades que nos protejam e realmente permitam o exercício desse direito.

O exercício individual e coletivo de interpelações dialógicas amparadas legalmente, verticais e horizontais, é um aspecto fundamental da democracia; estes são espaços onde cidadãos/(dãs) agentes podem deliberar sobre temas de seu interesse, inclusive questões relacionadas a decisões presentes na agenda de estados e governos.<sup>5</sup> A partir desta perspectiva, um cidadão(dã) é aquele que, sendo portador de diversas identidades e interesses, está legalmente autorizado e amparado para expressar-se nessas redes de discurso e poder agir em consequência. Essas redes podem não lhe importar, mas na democracia elas “estão ali” disponíveis socialmente e amparadas legalmente. Esta disponibilidade é um grande bem público, um atributo social da democracia; sua importância pode ser melhor compreendida quando um indivíduo vivenciou o terrível mal público de uma estrutura monológica de discurso. Quanto mais utilizados esses direitos e mais entrecruzadas as redes dialógicas resultantes com diversas interpelações, mais rica é a esfera pública e as consequentes deliberações de uma democracia.<sup>6</sup> Estas redes se entrecruzam com diver-

<sup>5</sup> Creio que quanto mais extensas e intensas estas instâncias deliberativas, mais elas serão um componente fundamental de uma democracia de boa qualidade; mas, contra o que preconizam alguns proponentes da “democracia deliberativa” não me parece correto propô-la como substituta dos mecanismos institucionais representativos que discuto neste livro, nem como um modelo normativo a partir do qual julgar os mesmos.

<sup>6</sup> É claro, refiro-me aqui à influente contribuição de Habermas (1962) e à extensa literatura que gerou, incluindo o importante livro de Cohen e Arato (1992; existe edição em castelhano, veja Obras citadas). Para discussões relevantes, principalmente tendo como foco a Amé-

sas instituições e práticas que podem obstruir sua potencialidade, sobretudo em sociedades marcadas por profunda desigualdade e pobreza; mas a ausência destas redes mostra por oposição seu imenso valor, mesmo se esse valor é apenas potencial.

Além disso, atualmente um número crescente dessas redes constitui esferas públicas não vinculadas à territorialidade dos estados; elas fornecem caminhos para a participação em foros múltiplos, alguns altamente formalizados, outros informais. Este fenômeno é estimulado pelo atual processo de globalização, mas é bom lembrar que não é inteiramente novo – já no século XVI a *république des lettres* transeuropeia era muito ativa e influente. O aumento no número e variedade dessas redes levou alguns autores<sup>7</sup> a afirmar que em consequência surgiram novos *demos* que estão adquirindo importância semelhante aos *demos* do regime político, oferecendo novos padrões de participação e até mesmo de “representação”. Como metáfora da crescente importância dessas redes e dos ativos compromissos gerados por elas, acho essas afirmações sugestivas; seguramente esta notável expansão enriquece diversas esferas públicas e redes dialógicas, e se entrecruza de maneira complexa com os estados. Mas creio que isto não deveria nos levar a ignorar diferenças cruciais entre o *demos* democrático e os supostos *demos*, começando pelo fato de ser justamente a cidadania ancorada em um estado (direta ou em alguns casos indiretamente, como ser cidadão de um país membro da União Europeia) a que adquire direitos reconhecidos legalmente acionáveis.<sup>8</sup> Possuir tais direitos facilita a participação em diversos *demos* sub ou supraestatais; além disso, quando redes ou organizações internacionais tentam ajudar pessoas ou grupos subordinados, é precisamente para a aquisição de direitos de cidadania que costumam apontar.

A esta altura da discussão acho útil recordar o que eu disse no capítulo I sobre as liberdades que envolvem um regime democrático. Na perspectiva do presente capítulo elas têm, além dos aspectos individuais assinalados, uma dimensão coletiva, ou social: liberdade de expressão,

---

rica Latina veja Cunill Grau (1997 e 2008) e Rabotnikof (2005).

<sup>7</sup> Ver Bohman (2007) e Urbinati e Warren (2008).

<sup>8</sup> Além disso, por mais meritórias que sejam muitas destas redes ou organizações, em muitos casos não está claro como e a quem prestam contas, nem o que significa realmente “representar” (algo que os autores recém-citados, na minha opinião, tomam em sentido muito genérico) aos que falam e atuam em seu nome. Para discussão destes temas com relação à Argentina, veja Ippolito-O'Donnell (2009a).

de associação, de acesso à informação não censurada e monopolizada e outras semelhantes são fios que sustentam e ajudam a reproduzir redes dialógicas de discurso. Lembre-se que na democracia – mesmo a depreciada democracia política “formal” – este tipo de liberdade origina-se do reconhecimento público, universalista e amparado legalmente, de que todos os membros da sociedade são agentes e, como tais, iguais em sua dignidade e em seu direito a ter direitos.

### VII.3. Digressão sobre uma dialética

O que somos – desde o relacionamento com nossos pais até a morte – é, em grande parte, resultado de interações sociais que moldam continuamente nossa identidade. Este espaço simbólico de múltiplos reconhecimentos é a vida humana, que só pode ser vivida como tal em sociedade. Para que possamos ser nós mesmos e ter uma identidade, devemos projetá-la em um espaço simbólico interativo e – se a consequência não for desordem, desorientação ou medo – receber essa identidade de volta, normalmente reconhecida por relevantes outros como uma identidade que nos é própria e se origina da sedimentação de múltiplas iterações passadas. As dialéticas de identidade e reconhecimento foram discutidas por vários autores que concordam com esta visão apesar de manterem concepções teóricas diferentes.<sup>9</sup> Por exemplo, Mead, Berger e Luckman (1966, p. 132; existe edição em português, veja Obras citadas) afirmam que estes processos são “uma dialética entre a identificação por parte de outros e a autoidentificação, entre a identidade atribuída objetivamente e a apropriada subjetivamente”. Mais à frente, estes autores, invocando Simmel, afirmam que “O indivíduo se percebe a si próprio estando den-

<sup>9</sup> Só para mencionar uns poucos entre os clássicos, refiro-me a Adam Smith e Hume e, em particular, a Hegel que começa sua seção memorável da dialética do amo e do escravo dizendo (Hegel 1977[1807], p. 139; existe edição em português, veja Obras citadas): “A autoconsciência obtém sua satisfação só em outra autoconsciência.” Mais recentemente, os clássicos trabalhos de Mead (1967; existe edição em castelhano, veja Obras citadas), Simmel (1950 e 1968) e Vygotsky (1978; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) influenciaram muito os autores contemporâneos; veja especialmente Honneth (1995 e 2007), assim como Cooke (1999), Habermas (1988), Hosle (2004), Lechner (1981), Ricoeur (1996 e 2006), Reis (1984) e Taylor (1989; existe edição em português, veja Obras citadas). Apesar das diferenças entre eles, estes autores concordam, embora nem sempre nestes termos, que o ser humano está constituído e re-constituído na ordem simbólica quando é designado e reconhecido como tal por outros significantes.

tro e fora da sociedade. Isto implica que a simetria entre a realidade objetiva e a subjetiva nunca é estática” (ibid., p. 134). Isto é o que Taylor (1978, p. 152), comentando Hegel, chama de “o drama do reconhecimento humano”: mesmo com o risco de nos alienarmos nos momentos de extroversão e assim perdermos nossa identidade, “a liberdade integral não pode ser alcançada por um único indivíduo. Deve ser compartilhada por uma sociedade que mantém uma cultura que cultiva essa liberdade e as instituições que a levam a efeito”; assim, “o espírito humano está condenado a uma odisseia – o trajeto no qual encontra o caminho até ele próprio só diante de uma completa exteriorização em outras coisas e em outros humanos” (Habermas, 1988, p. 153). Acrescento, porém, que não há uma Ítaca esperando Ulisses; exceto na morte não há ponto final.

Concomitantemente, de acordo com diversos trabalhos contemporâneos sobre genética, biologia e psicologia do desenvolvimento, um “compromisso dialógico com outras mentes” (Tomasello, 1999, p. 174; existe edição em português, veja Obras citadas) é um componente essencial da aprendizagem e da cultura humana. Por sua vez, Donald (2001, p. 150) afirma que “os seres humanos socialmente isolados não desenvolvem uma linguagem ou qualquer outra forma de pensamento simbólico e não têm verdadeiros símbolos de qualquer tipo... os símbolos se desenvolvem para mediar as transações entre dois ou mais cérebros, não por operações de um único cérebro”.<sup>10</sup> Como diz Tomasello (1999, p. 5-6), isto se deve ao fato dos seres humanos se distinguirem de todas as outras espécies por

Um tipo muito especial de cognição social, a saber, a capacidade [...] de compreender conspecíficos enquanto seres como eles próprios que têm vidas intencionais e mentais como as suas... Esta compreensão de outros enquanto seres intencionais como o próprio eu é essencial na aprendizagem humana porque os artefatos culturais e as práticas sociais... invariavelmente apontam para outras entidades externas além deles próprios: as ferramentas chamam a atenção para os problemas que estão desenhados para serem

<sup>10</sup> Este autor (ibid., p. 254) acrescenta que “O grande passo na evolução humana não foi a linguagem e sim a formação em primeiro lugar de comunidades cognitivas. A cognição simbólica não podia gerar a si mesma até que essas comunidades fossem uma realidade.” Porque (ibid., p. 324): “O cérebro humano é o único na biosfera cujo potencial não pode ser construído por conta própria. Ele necessita ser parte de uma rede antes que suas características de desenho possam ser expressadas.” A partir de uma perspectiva convergente, sobre “a natureza social da autonomia” veja Crittenden (1992).

resolvidos e os símbolos linguísticos chamam a atenção para as situações comunicativas que estão desenhadas para representar... [O resultado disto é que] o peso esmagador da evidência empírica sugere que só os seres humanos compreendem os conspecíficos enquanto agentes intencionais como o próprio eu e por isso só os seres humanos se envolvem na aprendizagem cultural.

Como indicam as fontes que mencionei, estamos constituídos em nossa humanidade e cultura pela linguagem e símbolos que nos convidam, a partir de nossa condição de crianças,<sup>11</sup> a reconhecer outros como seres intencionais e nesse mesmo ato começamos a reconhecer a nós mesmos como tais; isto nos permite, por assim dizer, retornar do outro para nós mesmos com um sentido enriquecido de nossa própria identidade. Este é um momento fecundo para o reconhecimento de que os outros que parecem ser como eu podem muito bem ter direitos e interesses equivalentes àqueles que eu posso me sentir autorizado a exigir – isto me tenta a especular que aqui jaz, *in nuce*, a possibilidade do posterior reconhecimento (onto e sociogenético) da agência.

A riqueza e variedade de referenciais é uma condição necessária, ou pelo menos um facilitador extremamente útil, para o desenvolvimento de uma personalidade realista, equilibrada e madura. Uma personalidade (ou uma organização) madura caracteriza-se por altos níveis de complexidade, flexibilidade e plurilateralidade, juntamente com a articulação destas características por um centro forte. E é assim porque está aberto a seu contexto mas não oprimido por ele. Pode identificar e estabelecer empatia com outros sem perder – e sim enriquecendo – sua própria identidade. As re-apropriações e re-elaborações re-iteradas de identidade por meio de redes dialógicas são o caminho para seres humanos mais completos e realistas e, portanto, mais maduros, como também para estados e instituições democráticas mais abertas, receptivas e responsáveis. Certamente, estas características são o reverso da inflexibilidade e hermetismo da personalidade<sup>12</sup> e do estado autoritário.

<sup>11</sup> As contribuições de Piaget (veja especialmente 1932; existe edição em português, veja Obras citadas) sobre este tema merecem atenção especial; sobre este autor veja Flavell (1963; existe edição em português, veja Obras citadas). Para outro esquema influente em relação ao tema que proponho veja Kohlberg (1981 e 1984; existe edição em castelhano, veja Obras citadas); sobre este autor veja Reed (1997).

<sup>12</sup> Como foi originalmente argumentado no conhecido livro de Adorno et al. (1950; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) e continuado, especialmente, por Altemeyer (1981 e 1996). Para discussões recentes desta literatura veja Coolens (2006) e Martin (2001).

## VII.4. Sobre o risco de reificação

Os processos que descrevo não têm fim e são potencialmente reversíveis: é sempre possível que sejam interrompidos em um momento de extroversão, por exemplo quando perdemos de vista a verdadeira origem e justificação do poder e da autoridade reivindicadas pelo estado e, com isso, o percebemos como um “outro” radicalmente diferente, situado fora e acima de nós. Esta percepção implica a naturalização do estado e dos respectivos governos, semelhante à fetichização do capital e das mercadorias denunciada por Marx. Como disse Marx (1961; existe edição em português, veja Obras citadas), o capital fetichizado aparece “como o trabalho alienado do trabalhador, vivenciado por este não como a expressão de seus poderes criativos e livres, mas sim como um objeto estranho que o domina”. Como consequência disso, Marx (1970, p. 186; existe edição em português, veja Obras citadas) acrescenta que

O poder social, i.e., a força produtiva multiplicada que surge por meio da cooperação de diferentes indivíduos, determinada pela divisão do trabalho, aparece para estes [...] não como seu poder unificado, e sim como uma força estranha que existe fora deles, cuja origem e objetivo desconhecem, portanto não podem controlar, ao contrário percorre uma série peculiar de fases e etapas independentes da vontade e ação do homem, sendo até mesmo o principal reitor delas.

Além disso, (ibid., p. 185)

Esta fixação da atividade social, esta consolidação daquilo que nós mesmos produzimos em um poder objetivo acima de nós, que sai de nosso controle, frustra nossas expectativas e reduz a zero nossos cálculos, é um dos principais fatores no desenvolvimento histórico até hoje.

Marx referia-se ao capital, embora suas reflexões possam se aplicar a outras entidades, especialmente ao estado. Esta extensão foi, de certo modo, feita por Engels (1978; existe edição em português, veja Obras citadas) que, referindo-se ao estado e seus funcionários, disse que “em posse do poder público e tributário, os funcionários se apresentam como órgãos acima da sociedade. [...Eles] se colocam como algo fora e acima [da sociedade]”.

Mais tarde, como detalha Honneth (2008), o conceito de reificação foi recuperado por Lukács (1972; existe edição em português, veja Obras citadas) como a atribuição de uma existência naturalizada, puramente externa e por assim dizer autônoma, a entidades sociais que são, na realidade, produto da ação humana. Isto é alienação,<sup>13</sup> esquecer a verdadeira origem das entidades que geramos por meio de nossas interações, e aceitá-las como radicalmente diferentes e externas a nós e que portanto tendem a nos colocar como seus meros sujeitos.

Nos termos do tema deste livro, isto tem uma ponta de verdade: aqueles que exercem o poder sobre nós no estado e no governo são um outro de nós, uma alteridade que tende a aparecer como tendo sua própria origem, significado e justificação, independentemente de nós. Mas esta aparência de exterioridade é – ou deveria ser – apenas um momento no processo geral de produção e circulação do poder; a fim de vencer o conseqüente risco de reificação, é preciso retroceder à esfera de produção do poder e da autoridade exercidos por estados e governos, i.e., as ações humanas das quais emana. Isto é especialmente possível, embora longe de estar garantido, quando essa recuperação do sentido verdadeiro é feita pelos cidadãos(dãs) legalmente autorizados de uma democracia.

A formulação desta questão testemunha o potencial que foi obtido quando alguns seres humanos puderam dizer que o rei estava nu e tiraram conclusões desse fato surpreendente. Insisto sobre isto porque estou convencido de que o tema da reificação do estado é muito importante, indo além das origens dessa ideia. Por exemplo, de outra perspectiva teórica Berger e Luckman (1966, p. 89) comentam que

A reificação é a apreensão dos produtos da atividade humana como se fossem algo mais que isso... implica que o homem (*sic*) é capaz de esquecer sua própria autoria do mundo humano... É vivenciado como... um *opus alienum* sobre o qual ele não tem controle... Os significados humanos já não são compreendidos como os que produzem o mundo e sim como produtos da “natureza das coisas”.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Este termo deriva do latim *alienus* e significa algo alheio, que pertence a outra pessoa ou lugar. Como observa Honneth (2008) o uso que Marx faz deste termo e os resultantes a ele relacionados – reificação e fetichização – têm origem na visão de Feuerbach sobre a religião como principal alienação.

<sup>14</sup> Com referência ao estado de um ponto de vista antropológico, Coronil (1997, p. 116) diz que “A reificação do estado é tanto efeito quanto condição de suas múltiplas objetivações [...]”. Como o dinheiro e o capital, o estado não é simplesmente uma coisa ou ideia, e sim

Insistindo, o que mais me interessa é criticar a visão do estado (e de seus sucessivos governos) como um conjunto de burocracias que se encontram fora e acima da sociedade e parecem de alguma forma derivar seus poderes de seu papel tutelar sobre nós, imagem que tende a ser reforçada pelos rituais e cerimônias que vimos no capítulo IV. Isto gera percepções que obstruem as realidades subjacentes do mundo social e turvam a compreensão dos fundamentos da democracia na cidadania e na agência, e o conseqüente fato essencial que os cidadãos(dãs)/agentes são – somos – a fonte e a última justificação da autoridade e dos poderes do estado e do governo.

A reificação do estado é um grave e permanente risco; para evitá-la é preciso estar ciente disso e transmiti-lo aos outros; o exercício da cidadania e, em última instância, o próprio significado da democracia, é o permanente re-des-cobrimto e comunicação dialógica deste fato crucial.<sup>15</sup> Nenhum estado pode ser jamais completamente democrático – vimos isto nos capítulos anteriores. A democracia, ou melhor, a democratização é um movimento interminável, sempre alienável e reversível, na direção de redes dialógicas mais densas habitadas por agentes mais firmemente autorizados; consiste na contínua re-apropriação crítica da verdadeira origem e justificação dos poderes emanados da sociedade que são condensados, processados e retornados pelo estado à sociedade em uma dialética tão inacabável quanto a dialética individual a que me referi acima. Neste sentido a prática da democracia é um ato de autopedagogia coletiva, uma *paideia*.

Retomarei estes temas nas Conclusões. Mas antes, no próximo capítulo, devemos olhar rapidamente a América Latina e, no capítulo IX, examinar uma questão intimamente relacionada com as que discuto aqui e no próximo capítulo: as opções que podem ou não estar disponíveis para a realização da agência nas várias esferas sociais.

---

um *ensemble* complexo de relações sociais mediadas por coisas ou objetivações da prática social”.

<sup>15</sup> Durkheim (1983, p. 89) observou que “Uma democracia pode, então, aparecer como o sistema político por meio do qual a sociedade obtém uma consciência de si mesma em sua forma mais pura. Quanto mais importante for essa deliberação e reflexão e um espírito crítico no curso dos assuntos públicos, mais democrática será a nação”.

## Capítulo VIII

# Um rápido olhar sobre a América Latina

A esta altura do livro convém recordar o que o que eu disse na Introdução. Este é um livro de teoria com objetivo comparativo, com o qual espero contribuir para abrir linhas de discussão teórica e de investigação empírica especial, mas não exclusivamente, centradas na América Latina. No entanto, como esta tarefa ultrapassa o alcance do presente livro, proponho-me a abordá-la, com outros colegas, em futuros trabalhos.

Apesar disso, a fim de dar um certo contexto comparativo à minha análise, nos capítulos anteriores fiz várias referências a países não pertencentes ao Noroeste, especialmente os da América Latina. Recordemos que, no capítulo I, com base na experiência desta região, propus-me a acrescentar a característica de *decidibilidade* às eleições democráticas. No capítulo II comparei o extenso conjunto de direitos civis e sociais alcançados na maioria dos países do Noroeste com o significativamente mais limitado e desigual recorde da América Latina. No capítulo III, onde discuti as quatro dimensões fundamentais do estado, observei que, com raras e parciais exceções, o estado latino-americano historicamente exibiu, e continua a exibir, poucos resultados em todas estas dimensões;

esta observação me levou, ainda naquele capítulo, a expressar como tema de séria preocupação; os reduzidos poderes destes estados – e seus governos – para aprofundar a democratização de suas sociedades e deles próprios. No capítulo IV, ao discutir a nação e seus correlatos, mencionei importantes diferenças entre o Noroeste e o resto do mundo em termos de seus respectivos padrões de estado e de nação. No capítulo V, ao discutir o sistema legal enumerei várias de suas deficiências na América Latina. Isto está intimamente relacionado a discussão das várias faces do estado que abordei no capítulo VI, onde enfatizei a face hostil ou simplesmente ausente que o estado mostra com frequência, especialmente aos setores pobres e/ou excluídos da população. Iniciei o capítulo VII concentrando-me em um período da Argentina como exemplo cruelmente antagônico aos valores de agência da democracia e das redes dialógicas que alimentam.

No presente capítulo, volto a estas observações e as situo em uma concepção mais ampla. No entanto, reiterando, o que segue não pretende ser mais que um rápido olhar para colocar em perspectiva severos desafios e novidades importantes da democracia e, especialmente, da democratização, em países afetados por profunda pobreza e desigualdes, assim como por capitalismo desarticulados e estados que funcionam de forma deficiente.

### **VIII.1. Uma referência histórica e contextual**

Os estados que sobreviveram às lutas darwinianas do Noroeste entre os séculos XVI e XIX conseguiram, com bastante sucesso, avançar nas quatro dimensões do estado que especifiquei. É claro, estes foram sucessos relativos. Foram e continuam a ser objeto de retrocessos e limitações, que incluem constantes choques com desigualdades geradas pelo capitalismo e pela burocracia. Não obstante, o valor positivo destas conquistas pode ser avaliado pela comparação com países que não avançaram muito nas dimensões do estado – e alguns que recentemente retrocederam em tais dimensões. Embora não exclusivamente, refiro-me à América Latina; insisto que nesta região temos estados aos quais, com algumas exceções parciais, devemos atribuir pontuações baixas nas suas quatro dimensões. A ineficácia de muitas de suas burocracias tem sido amplamente documentada; a aplicação desigual e socialmente

enviesada do sistema legal é observada com frequência<sup>1</sup> mas não é, por isso, menos importante; também importante é a baixa – e, em alguns casos, decrescente – credibilidade destes estados e seus governos como realizadores do bem comum de sua população, e como filtros não só dedicados a gerar esse bem comum, mas também razoavelmente capacitados para fazê-lo.

Embora existam contribuições valiosas,<sup>2</sup> ainda nos falta conhecimento detalhado sobre a formação do estado na América Latina, *per se* e relacionado com o surgimento de nações e concepções de cidadania, do povo e do popular, e do período em que, nos vários países, ocorreram esses eventos em relação às etapas do capitalismo e às características de sua expansão na região. No Noroeste, em um período histórico relativamente curto, convergiram os processos que discuto no capítulo VI: o vigoroso – e, em última instância, bem-sucedido – processo de formação do estado, que incluiu o estabelecimento de um alto grau de controle legal e *de facto* sobre territórios e populações; a democratização política até sua expansão por meio da aposta universalista; a vigorosa introdução das ideias de nacionalidade e, com frequência, de um nacionalismo mobilizador e agressivo; e a forte expansão do capitalismo. Estes processos não só convergiram: dinamizaram-se uns aos outros em uma história bem-sucedida em termos do poder e da riqueza desses países, embora às vezes marcados por uma terrível violência e retrocessos.

Neste sentido, a história da América Latina foi mais desarticulada. Também foi muito diversa: existiram diferenças significativas na demografia, nas instituições coloniais e civilizações indígenas preexistentes, nos principais produtos de exportação e nas etapas do capitalismo quando diversas regiões se incorporaram à economia mundial. Estas di-

---

<sup>1</sup> Já mencionei que discuti esta questão em O'Donnell (1993), reimpresso como capítulo IX em O'Donnell (1997a). Recentemente, entre as conclusões de um estudo sobre a formação do estado na América Latina, e em contraste com o Noroeste, Centeno (2002, p. 275) observa que, na América Latina, “O estabelecimento de uma autoridade política exitosa sobre grandes territórios foi a exceção e não a regra”.

<sup>2</sup> Além das fontes que cito no texto principal, veja Annino (1994), Annino *et al.* (1994), Bertoni (2001), Botana (1994), Cavarozzi (1996 e 1997), Chiaramonte (1997 e 2004), Dunkerley (2002), Guerra (1992, 1999b e 2003), Gutiérrez e Romero (1995), Halperín Donghi (1973, 1983 e 1985), López Alves (2000; existe edição em castelhano, veja Obras citadas), Mahoney (2003), Murilo de Carvalho (1982), Oszlak (1981 e 1997), Posada-Carbó (1995 e 1998), Sábato (1999) e Whitehead (1994). O importante livro de Cardoso e Faletto (1969) também é relevante, embora não se ocupe diretamente do estado. Sábato (2001) proporciona uma revisão muito útil desta literatura; veja também Miller (2006).

ferências, por sua vez, tiveram consequências importantes em termos de como foram moldadas as economias, as estruturas de classe, as relações étnicas e os estados. Aliás, a partir da independência, muitos destes países tiveram governos que, quase sem aparato estatal e com fronteiras incertas com outros estados emergentes,<sup>3</sup> tentaram governar populações que, de modo geral, não reconheciam a si próprias como membros de uma mesma nação ou país;<sup>4</sup> constituições formalmente democráticas (ou liberais), que em suas premissas contradiziam concepções coletivistas ou organicistas muito difundidas; relações sociais capitalistas implantadas apenas em parte do território; e centros políticos que, ao invés de impor a homogeneização legal e política global alcançada na maioria dos países do Noroeste, aceitaram a coexistência de suas instituições mais ou menos constitucionais com a subsistência de tipos patrimoniais de dominação, às vezes em grande parte de seu território. Como comenta Annino (1994, p. 230):

A percepção que os grupos dirigentes tinham em relação aos difíceis processos de formação do estado nacional era fundamentalmente dual: um espaço político-constitucional não muito extenso, identificado com as principais áreas urbanas, cercado por outro espaço muito mais extenso e não constitucionalizado, que abarcava as áreas rurais.<sup>5</sup>

A resultante heterogeneidade estrutural da América Latina – observada por muitos estudiosos da região – é visível hoje não apenas em sua economia, sociedade e demografia, mas também em suas burocracias estatais e sua legalidade.<sup>6</sup> Como observei, existem diferenças na região; no entanto,

<sup>3</sup> É claro que o Brasil e sua intacta territorialidade é uma exceção. Ainda assim creio que a descrição que estou fazendo das características gerais do estado latino-americano também se aplica a este país.

<sup>4</sup> Guerra (1999a, p. 47) comenta que na América Latina “[O] estado não é o ponto de chegada da nação, e sim o ponto de partida para sua criação... A independência precede tanto o nacionalismo quanto a nação”. Mas cabe acrescentar que tal estado era muito frágil e fragmentado.

<sup>5</sup> Para uma interessante discussão das razões deste padrão, veja Mazzuca (2001), que enfatiza as várias fontes de tributação dos estados do Noroeste (sua própria população) e da América Latina (basicamente comércio exterior) como fator crucial da debilidade originária – incluindo principalmente, mas não apenas, sua base fiscal – assim como seu pouco alcance territorial (burocrático e legal) que já comentei. Para este argumento veja também Centeno (2002). López Alves (2000 e 2001) apresenta o interessante argumento que o tipo de guerras e de mobilização dos setores rurais também foram, no século XIX, fatores fundamentais na formação do estado e de suas variações na região.

<sup>6</sup> Em relação à formação antecipada de seu estado, o Chile se destaca como exceção, no sentido de que seguiu padrões semelhantes aos modelos do Noroeste. Uma valiosa avaliação

todos os estados latino-americanos refletem a profunda heterogeneidade de suas sociedades. Grandes ou pequenos no tamanho de suas burocracias, a maioria destes estados são frágeis. Alguns foram frágeis desde seu começo e outros se enfraqueceram recentemente, por estranho que pareça, sob a democracia. No passado alguns destes estados foram máquinas repressivas eficazes mas nem nestes períodos nem depois conseguiram alcançar o mínimo necessário para se tornarem estados razoavelmente fortes, isto é, capazes de estabelecer um grau razoável de coesão social e de normalizar legalmente suas sociedades e nações. O grande tema, e problema, do estado na América Latina, novamente com exceções parciais,<sup>7</sup> é não penetrar nem organizar a totalidade de seu território, que sua legalidade é incompleta e que a legitimidade de sua dominação é desafiada por sua pouca credibilidade como estado-para-a-nação/povo/cidadania e como filtro benéfico.<sup>8</sup>

Este é um estado que, por si próprio e em virtude de fatores externos ao regime que operam sobre ele a partir das classes e setores dominantes, tanto nacionais quanto transnacionais, resistiu historicamente a sua ampliação, apesar de períodos de incorporação populista, controlada basicamente de maneira vertical. Hoje, embora sob regimes democráticos e da crescente consciência de direitos que menciono a seguir, este estado é acanhado, no sentido de que, exceto ocasionalmente, costuma ser surdo ou pouco consistente em relação às demandas e interesses de grande parte de sua população. Além disso, quando classes e setores subordinados conseguem incluir direitos no sistema legal, não é raro que esses direitos, seguindo uma longa tradição na região, terminem sendo letra morta ou sejam revertidos; como observa Whitehead (2004; existe edição em castelhano, veja Obras citadas), estas falhas têm

---

recente do funcionamento deficiente do estado nos países andinos e a relação com as suas – na maioria dos casos – instáveis democracias é a de Mainwaring (2006) e Mainwaring et al. (2006). De maneira mais geral para a América Latina, embora com ênfase na Argentina, veja Iazzetta (2006).

<sup>7</sup> Estas exceções são basicamente Chile, Costa Rica e Uruguai, e em alguns sentidos são só parciais. Por outro lado dificilmente seria uma coincidência o fato destes países serem normalmente classificados como os que têm uma democracia de melhor qualidade e funcionam de maneira semelhante aos modelos típicos do Noroeste.

<sup>8</sup> Isto pode ser chamado de um “estado rudimentar”, termo que Elias (1996, p. 97; existe edição em português, veja Obras citadas) atribuiu ao estado de Weimar por seu fracasso em controlar a violência. Por outro lado, a América Latina não atingiu a situação de colapso estatal que a literatura discute em relação a alguns países africanos; veja o excelente estudo de Herbst (2000); também Rotberg (2004) e Zartman (2006).

sérias consequências em termos de desenvolvimento social e econômico. Também têm sérias consequências políticas, porque este tipo de estado, e os governos que desfilam em sua cúpula, são pouco capazes de democratizar sociedades com uma longa história de pobreza e desigualdade, o que exige esforços contínuos nos quais um estado mais amplo e forte desempenharia um papel fundamental.

## VIII.2. Algumas características contemporâneas

A realidade atual de nossa região mostra que um estado pouco eficaz, com baixos níveis de efetividade, credibilidade e filtragem pode coexistir com eleições razoavelmente limpas e com certos direitos e liberdades políticas. Mas, grande ou pequeno, esse estado raramente funciona como propulsor da extensão de direitos civis e culturais, e menos ainda de direitos sociais. Ele não parece ser um estado-para-a-nação/povo/cidadania, e também só raramente parecem sê-lo seus respectivos governos. Consequentemente, quase em sua totalidade, os latino-americanos percebem que o estado está orientado para favorecer os ricos e poderosos como mostra a Tabela I.

A percepção de um estado com fortes vieses é também a percepção de um estado corrupto. A mesma fonte reporta outra visão sumamente cética sobre um problema importante nestes países, a extensa corrupção e falta de progresso na sua redução. Isto fica claro na Tabela II.

Esta avaliação negativa<sup>9</sup> é reforçada pelas respostas ao Latinobarómetro em 2008, quando, 68,6% dos latino-americanos respondem que creem que os funcionários estatais são corruptos, com um máximo de 80,8% em Honduras e um mínimo, embora ainda alto, de 45,6% no Uruguai. Estas opiniões estão relacionadas com a opinião de que esse estado socialmente preconceituoso e corrupto gasta mal sua renda, como demonstra a Tabela III.

<sup>9</sup> Além disso, outra importante fonte de dados, o *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), após uma análise detalhada de suas próprias pesquisas (que infelizmente não são feitas na Argentina) chega à triste conclusão de que "Na maioria das medições fica claro que a corrupção continua se expandindo e desenvolvendo nas últimas décadas na região" (2006). Para uma análise dessa questão veja Seligson 2002.

**TABELA I**  
**Em benefício de quem se governa? (%)**

	<b>Em benefício dos interesses dos poderosos</b>	<b>Para bem do povo</b>
ARGENTINA	76,3	23,7
BOLÍVIA	59,9	40,1
BRASIL	62,0	38,0
COLÔMBIA	69,1	30,9
COSTA RICA	76,9	23,1
CHILE	71,9	28,1
EQUADOR	88,4	11,6
EL SALVADOR	85,2	14,8
GUATEMALA	80,5	19,5
HONDURAS	79,3	20,7
MÉXICO	67,2	32,8
NICARÁGUA	84,9	15,1
PANAMÁ	82,8	17,2
PARAGUAI	83,4	16,6
PERU	79,3	20,7
REP. DOMINICANA	74,6	25,4
URUGUAI	50,1	49,9
VENEZUELA	45,8	54,2

Fonte: Latinobarómetro 2006, em resposta à pergunta; Você diria que o país é governado por interesses poderosos de quem atua em benefício próprio, ou é governado em benefício do povo? " Sou muito grato à Corporación Latinobarómetro e sua diretora, sra. Marta Lagos, por facilitar o acesso a estes dados valiosos.

**TABELA II**  
**Percepções do progresso (ou falta dele)**  
**na redução da corrupção no estado (%)**

	Muito	Algum progresso	Pouco	Nenhum
ARGENTINA	2,9	26,1	36,4	34,7
BOLÍVIA	8,6	40,4	33,4	17,6
BRASIL	9,9	31,1	32	27
COLÔMBIA	24,5	31,3	27,2	17
COSTA RICA	9,9	30,9	32,4	26,8
CHILE	8,8	32,2	35,4	23,6
EQUADOR	2,5	20,4	31,3	45,7
EL SALVADOR	7,1	19	31	42,9
GUATEMALA	5,2	27,4	36,1	31,3
HONDURAS	12,2	26,2	28,1	33,5
MÉXICO	6	32,1	32,9	29,1
NICARÁGUA	14	18,9	30,5	36,6
PANAMÁ	6,4	30,7	27,6	35,2
PARAGUAI	3,6	14	31,8	50,7
PERU	5,3	25,9	31,6	37,2
REP. DOMINICANA	10,8	40,6	30,7	17,9
URUGUAI	10,9	45,4	25,5	18,1
VENEZUELA	23	29,5	21,6	25,9

Fonte: Latinobarómetro 2006, em resposta à pergunta; "Quanto você acredita ter-se progredido em reduzir a corrupção nas instituições do estado nestes últimos anos?"

**TABELA III**  
**Percepções do bom uso (ou não)**  
**que o estado faz de sua renda fiscal (%)**

	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
ARGENTINA	24,1	75,9
BOLÍVIA	15	85
BRASIL	12,9	87,1
COLÔMBIA	21,7	78,3
COSTA RICA	12,3	87,7
CHILE	41,3	58,7
EQUADOR	12,1	87,9
EL SALVADOR	32,4	67,6
GUATEMALA	14,6	85,4
HONDURAS	21,3	78,7
MÉXICO	14,8	85,2
NICARÁGUA	15,5	84,5
PANAMÁ	14	86
PARAGUAI	18,3	81,7
PERU	10,6	89,4
REP. DOMINICANA	24,7	75,3
URUGUAI	56,4	43,6
VENEZUELA	42,6	57,4

Fonte: Latinobarómetro 2005, em resposta à pergunta; "Com respeito aos impostos de forma geral: Você acredita que o dinheiro dos impostos é bem empregado pelo estado?"

Observe-se nesta tabela que as respostas nos três países com democracias consideradas semelhantes às dos países do Noroeste (Chile, Costa Rica e Uruguai) também evidenciam uma visão negativa majoritária, embora menos que nos demais: o estado latino-americano é pouco crível.<sup>10</sup>

Este estado de pouca credibilidade também se revela como não confiável em relação a uma de suas responsabilidades básicas; a de proteger a segurança de seus habitantes através da polícia. A maioria dos latino-americanos não confia nesta instituição (observe-se que, com exceção do Chile, mais de 50% dos entrevistados expressa desconfiança), geralmente considerada corrupta e propensa à violência ilegal, como mostra a Tabela IV.

Estes são dados de indivíduos céticos a respeito dos discursos estatais afirmando que o estado existe e decide pelo bem de todos, incluindo o papel de proteção da polícia, a instituição certamente mais relevante da vida diária, especialmente daqueles que são frequentemente vítimas da violência, os pobres. Apesar de diferenças entre países, os pobres são uma grande parte da população da América Latina. Os cálculos variam para os primeiros anos desta década:<sup>11</sup> de acordo com a fonte e a metodologia, há cerca de 40% de pobres e 15% de indigentes na América Latina. Isto converge para um dos mais altos índices de desigualdade do mundo, estimados para o mesmo período em um coeficiente de Gini de 0.535.<sup>12</sup>

Além disso, não menos relevante para o acesso à cidadania e seus direitos é o fato de, em 1995, 55,7% da população urbana econômica-

<sup>10</sup> Além disso, 75,2% dos latino-americanos não acham que os critérios para aplicar e arrecadar impostos sejam justos (estas respostas são bastante homogêneas em toda a região, com um máximo de 88,9% de equatorianos e um mínimo de 63,9% de hondurenhos que expressam esta opinião); dados de Latinobarómetro 2003. Estas opiniões estão provavelmente relacionadas ao fato de os países latino-americanos serem os que mais dependem de impostos indiretos (principalmente regressivos) e menos dos diretos no mundo. Este tipo de sistema é, no melhor dos casos, neutro com relação à distribuição de renda prévia à cobrança de impostos.

<sup>11</sup> Na América Latina, a marcante escassez de dados minimamente confiáveis ou a simples falta destes (exceto para alguns dados econômicos, basicamente macro, que são de interesse das organizações financeiras internacionais e de alguns ministérios.) é um indício eloquente das deficiências dos estados latino-americanos. Em um projeto de investigação de que participo atualmente, concluímos, com poucas exceções, que os respectivos governos e, em consequência, múltiplos atores políticos e sociais, não têm informação suficiente para a elaboração e discussão adequada de numerosas políticas públicas.

<sup>12</sup> A melhor fonte de dados são as informações anuais da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (vários anos). Outra fonte que recopila informação de várias organizações internacionais é a Organização dos Estados Americanos 2007.

**TABELA IV**  
**Confiança na polícia (%)**

	Muita	Alguma	Pouca	Nenhuma
ARGENTINA	3,4	25,9	43,2	27,4
BOLÍVIA	3,1	30,1	37,6	29,2
BRASIL	12,4	30,1	35,4	22,1
COLÔMBIA	15,7	27,2	34,2	22,9
COSTA RICA	6,5	30,3	34,4	28,8
CHILE	17,4	46	24,8	11,8
EQUADOR	2	16,4	43,2	38,4
EL SALVADOR	10,5	23	39,3	27,2
GUATEMALA	3,9	16,3	39,4	40,4
HONDURAS	17,2	22,9	30,4	29,6
MÉXICO	7,8	23,5	34,5	34,2
NICARÁGUA	14,2	24,1	31	30,8
PANAMÁ	13,8	38,7	29,3	18,2
PARAGUAI	4,5	21,3	30,5	43,7
PERU	3,9	26,6	37,9	31,6
REP. DOMINICANA	10,8	35,4	32,3	21,5
URUGUAI	12,9	37,5	32,3	17,4
VENEZUELA	14,3	34,4	28,5	22,8

Fonte: Latibarómetro 2006, em resposta à pergunta: "Quanta confiança você deposita na polícia?"

mente ativa trabalhar no mercado informal. Esta porcentagem também esteve subindo: em 1980 era 40,2%, em 1985, 47,0% e em 1990, 52,1% (dados de Thorp, 1998, p. 221 e *passim*; existe edição em castelhano, veja Obras citadas).<sup>13</sup> Nos últimos anos, esta porcentagem diminuiu mas seus números absolutos aumentaram; além disso, para este problema e certamente para a pobreza e indigência, essa proporção é maior no setor rural, para o qual os cálculos relevantes são estimativas grosseiras; uma vez mais, a falta de dados confiáveis sobre este tema fundamental é um indício das agudas deficiências estatais. De qualquer forma, a situação geral resultante desta informação é grave, não só em termos do acesso restrito a direitos sociais básicos que ela implica, mas também porque a enorme economia que serve de base ao mercado de trabalho informal é uma grande fonte de drenagem de impostos que um estado razoavelmente eficaz empregaria promovendo estes e outros direitos.

Estes dados enfatizam uma das especificidades desta região em comparação ao Noroeste. Neste, a expansão do estado e do capitalismo estimulou a crescente incorporação de trabalhadores urbanos e até muitos trabalhadores rurais ao mercado de trabalho formal; isto contribuiu enormemente para a ampliação dos direitos sociais e de outro tipo que mencionei no capítulo II. Ao contrário, com referência a um período anterior da América Latina, 1950-1980, Portes (1994, p. 121) faz a importante observação de que “contrariamente a seu curso nos países avançados, a economia informal não diminuiu com a industrialização; ao contrário, ela se manteve constante durante este período de 30 anos”; como observei, o mesmo ocorre ainda hoje (se é que não piorou) estimulado, entre outras razões, por altas taxas de crescimento da população economicamente ativa.<sup>14</sup> Isto gera grandes obstáculos para a expansão de diversas dimensões da cidadania e para a maior democratização destes países; Mesa-Lago (2008a, p. 2) comenta que estes fatos significam “um desafio colossal para a previdência social a fim de manter e expandir sua cobertura na medida em que

<sup>13</sup> Mesa-Lago (2008) informa que a média regional de emprego urbano informal era de 43% e 47% em 2002, enquanto que em 2002-04 a incidência da pobreza sobre a população total foi de 41,7%.

<sup>14</sup> Sobre o setor de trabalho informal veja também Altimir (1998; existe edição em castelhano, veja Obras citadas), Centeno e Portes (2006), CEPAL (2007), Mesa-Lago (2008b), Portes (1994), Portes e Haller (2005), Rakowski (1994), e Tokman (1992; existe edição em castelhano, veja Obras citadas, e 2004).

a maioria dos trabalhadores informais está legalmente excluída ou têm cobertura voluntária”. Esta situação cria sérios obstáculos para a obtenção de direitos sociais básicos, mas não é a única consequência; também limita os direitos políticos de muitos ao criar um campo fértil para práticas clientelistas.

Por outro lado, o período posterior à democratização da década de 1980, embora sob orientações políticas diferentes em cada país, testemunhou o acesso das classes altas e de segmentos de setores médios a níveis de consumo que imitam e, em alguns casos exageram, aos do Noroeste. A notoriedade deste tipo de consumo contrasta com a pobreza do resto da população que, graças a um crescente acesso aos meios de comunicação de massa, assiste à promoção constante desse consumo. No entanto, os governos – sobretudo os da última década – elaboraram políticas de redução (embora a níveis ainda pouco satisfatórios) da pobreza e da mortalidade infantil, aumentaram a expectativa de vida e expandiram a educação primária e secundária (embora a extensão e a qualidade destes avanços variem muito, especialmente<sup>15</sup> mas não só, de acordo com a desigualdade de cada país).

Em um contexto assim, a democracia política e suas dimensões universalistas e igualadoras parecem ter ficado à deriva em uma sociedade fragmentada, desigual e fragilmente conectada a um estado com desempenho deficiente em suas quatro dimensões. Isto tende a privar a vida social de um sentido de orientação coletiva e da sensação de que o estado é um leme que pode lhe dar direção. Da mesma forma, na medida em que o estado por momentos parece se desintegrar na banalidade das incapacidades e escândalos de sua corrupta colonização, a própria política tende a parecer participar dessa banalidade.

---

<sup>15</sup> Sobre estes temas e outros relacionados refiro-me novamente à CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, (vários anos). Acrescento que essa fonte (ibid., 2009), em uma publicação que infelizmente chegou a meu conhecimento tarde demais para este livro, informa que houve novidades positivas durante os anos 2003-07. Neste período, sobretudo como resultado da situação econômica internacional favorável e a presente transição demográfica que contribui para uma diminuição da proporção de menores na população total, a média regional de pobreza caiu para 32% e a da indigência para 12,9%, junto com uma paralela redução da mortalidade infantil e uma pequena queda da desigualdade medida pelo índice de Gini, com crescimento, ainda que leve em termos de média regional, do gasto social. No entanto, como esta fonte comenta, a aparente tendência se inverteu em 2008, e não está claro se será retomada em futuro próximo.

### VIII.3. Democracias estranhas e defeituosas, mas que sobrevivem

A “crise da política” (ou de “representação”) é mencionada com frequência no mundo, mas provavelmente em nenhum outro lugar mais que na América Latina. É efetivamente uma crise, mas a democracia política, embora com seus muitos defeitos, imprime características específicas à América Latina contemporânea. Uma delas é que, embora vários presidentes tenham sido forçados a renunciar antes da finalização de seus mandatos, isto ocorreu por meio de canais institucionais, sem o golpe militar que no passado era quase obrigatório.<sup>16</sup> Como indica Cheresky (2008a, p. 183), isto se relaciona ao fato das eleições nestes países “terem se transformado em fonte quase indiscutível de poder político”; no entanto, é preciso fazer uma ressalva com relação a essa afirmação, na verdade ela se refere unicamente à via de acesso ao poder político provida pelo regime, e não às importantes – e, às vezes, predominantes – vias, algumas formais e muitas informais, que se originam de diversas constelações de poder, como mencionei no capítulo III.<sup>17</sup>

Em muitos países, o enfraquecimento de partidos e sistemas partidários, e a influência crescente dos meios de comunicação de massa e das pesquisas de opinião, fizeram com que um bom número de eleições nacionais passassem a ser competitivas. Um número razoável destas democracias até o momento sobreviveu a crises graves de vários tipos. Infelizmente isto não significou o fortalecimento ou o aumento de confiança nos partidos e em outra instituição essencial do regime democrático, o congresso. Como podemos notar, respectivamente nas Tabelas V e VI, uma esmagadora maioria dos latino-americanos expressa desconfiança nos partidos e no congresso e muitos não confiam de forma alguma neles.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Para análise destes casos veja Pérez Liñan (2007).

<sup>17</sup> Refiro-me também às análises importantes que Strasser vem realizando sobre este tema e outros relacionados; veja as obras deste autor citadas no capítulo III, nota de rodapé 10, especialmente Strasser (1990 e 1991).

<sup>18</sup> Baseado nestas opiniões, o Latinobarómetro 2008 informa que os dados se mantiveram estáveis nas pesquisas no decorrer da década atual: só 57% dos latino-americanos estão de acordo com a afirmação “Sem congresso nacional não pode haver democracia” e 56% com esta mesma afirmação com relação aos partidos políticos.

**TABELA V**  
**Confiança nos partidos políticos (%)**

	Muita	Alguma	Pouca	Nenhuma
ARGENTINA	1,1	11,7	31	56,2
BOLÍVIA	1,7	16	32,4	49,9
BRASIL	4,2	18,6	36,1	41,1
COLÔMBIA	3,8	14,5	39,3	42,5
COSTA RICA	3,7	22,7	31,1	42,5
CHILE	2,6	21,9	35,4	40
EQUADOR	0,8	7	29	63,3
EL SALVADOR	3,2	12,7	35,7	48,4
GUATEMALA	2,2	14,1	36,4	47,3
HONDURAS	11,3	15,5	26,4	46,8
MÉXICO	5,7	23,9	36	34,4
NICARÁGUA	4,7	13,9	29,3	52,1
PANAMÁ	5,6	18	32,2	44,2
PARAGUAI	2,6	11	29,3	57,1
PERU	1,3	18,8	38,6	41,3
REP. DOMINICANA	5	25	40,5	29,5
URUGUAI	4,9	28,9	37,5	28,7
VENEZUELA	12,3	29,1	34,1	24,4

Fonte: Latinobarómetro 2006, em resposta à pergunta: "Quanta confiança você deposita nos partidos políticos?"

**TABELA VI**  
**Confiança no Congresso (%)**

	Muita	Alguma	Pouca	Nenhuma
ARGENTINA	3,7	22,2	39,6	34,5
BOLÍVIA	4,2	30	36,9	28,8
BRASIL	8,4	24,3	36,8	30,5
COLÔMBIA	6,9	22,8	37,9	32,3
COSTA RICA	5,8	25,8	36,2	32,3
CHILE	3,5	27,7	39,8	29
EQUADOR	0,3	5,7	27,9	66,1
EL SALVADOR	4,3	15,5	37,4	42,8
GUATEMALA	3,3	17,3	38,4	41
HONDURAS	13,4	19,3	30,5	36,8
MÉXICO	6,3	23,5	37,1	33,1
NICARÁGUA	5	13,9	30,6	50,5
PANAMÁ	3,7	18,4	37,3	40,5
PARAGUAI	3,6	12,5	32,7	51,2
PERU	1,3	18,3	36,4	44
REP. DOMINICANA	7,2	34,5	39,1	19,3
URUGUAI	8,7	40,9	34,1	16,3
VENEZUELA	24,4	34,3	19,6	21,7

Fonte: Latinobarómetro 2006, em resposta à pergunta: "Quanta confiança você deposita no Congresso Nacional/Parlamento?"

Além disso, como vimos em relação à polícia, a maioria dos latino-americanos desconfia do poder judiciário, mesmo que em média este último consiga resultados um pouco melhores que os dos partidos e o Congresso (veja Tabela VII).

De modo coerente com estas respostas, são poucos os latino-americanos que creem que os tribunais punam os culpados, como mostra a Tabela VIII.

Estas respostas apontam para problemas cujas graves consequências ultrapassam a estrita esfera da política: outra esmagadora maioria de latino-americanos opina que o estado fracassa não só na eficácia da polícia e do poder judiciário, mas também na efetividade de seu sistema legal para garantir um grau razoável de igualdade perante a lei. Isto é o que mostra a Tabela IX.

No entanto, apesar destas percepções críticas e dos óbvios defeitos a elas subjacentes, e em certa medida também em consequência delas, hoje muitos latino-americanos estão preparados para exigir energicamente vários direitos. Embora as visões a respeito do estado e das instituições básicas do regime sejam mantidas, a maioria declara preferência pela democracia e recusa as alternativas autoritárias: uma proporção bastante significativa (63%) afirma preferir a democracia, (veja Tabela X); e uma média ainda mais alta (75,9%) explicitamente prefere a democracia a um “governo autoritário” (veja Tabela XI).

Mas os entrevistados que expressam preferência majoritária pela democracia manifestam também desconfiança em relação à instituição que supostamente é responsável pela transparência de um elemento tão básico da democracia como as eleições. Veja a Tabela XII e sua evidente implicação de suspeita de fraude e de outros atos irregulares na maioria dos países, com a exceção parcial do Uruguai.

As pesquisas em outros países democráticos exibem uma combinação de ceticismo, se não cinismo, em relação às instituições políticas básicas junto ao apoio majoritário ou aprovação da democracia. Mas a América Latina e especialmente a Argentina, são um caso extremo desta combinação. Este padrão, assim como outros dados<sup>19</sup> – alguns dos quais apresento a seguir – cria sérios problemas de interpretação. Vários pes-

<sup>19</sup> Além da rica mina de dados que é a fonte que uso aqui, o Latinobarómetro, refiro-me especialmente à já mencionada série de pesquisas realizadas pela Latin American Public Opinion Project (LAPOP). Também, para análises de dados até começos de 2000, veja PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2004.

**TABELA VII**  
**Confiança no poder judiciário (%)**

	Muita	Alguma	Pouca	Nenhuma
ARGENTINA	4,3	27,9	43,7	24,1
BOLÍVIA	4,6	34	39,4	21,9
BRASIL	14,7	31,4	36,5	17,4
COLÔMBIA	11,8	27,1	42	19,1
COSTA RICA	10,7	35	38,3	15,9
CHILE	3,6	30	40,2	26,3
EQUADOR	0,8	14,4	33,6	51,1
EL SALVADOR	7,6	21,5	38,5	32,4
GUATEMALA	4,2	24	48,2	23,5
HONDURAS	15,2	18	32,1	34,6
MÉXICO	8,2	31,4	36,8	23,7
NICARÁGUA	8,7	16,8	36,2	38,3
PANAMÁ	6,6	34,5	36,3	22,6
PARAGUAI	5,5	14,1	39,7	40,8
PERU	2,5	16,6	39,8	41,1
REP. DOMINICANA	12,8	44,2	29,8	13,2
URUGUAI	15,2	42,6	29,8	12,4
VENEZUELA	23	37,6	24	15,5

Fonte: Latinobarómetro 2006, em resposta à pergunta: "Quanta confiança você deposita no Poder Judicial?"

**TABELA VIII**  
**Os tribunais punem os culpados sem se importar com quem são eles? (%)**

	Concordo muito	Concordo	Discordo	Discordo muito
ARGENTINA	5,8	19,6	51	23,6
BOLÍVIA	4,7	34,2	49,2	11,9
BRASIL	20,8	25,1	19,6	34,4
COLÔMBIA	10,1	35,4	45,7	8,8
COSTA RICA	12,2	36,2	35,9	15,7
CHILE	4,8	25,9	52,3	17
EQUADOR	4,1	27,2	47,2	21,4
EL SALVADOR	5	22,5	43,8	28,7
GUATEMALA	6,5	24	40,7	28,8
HONDURAS	9,5	25,5	34,8	30,2
MÉXICO	6,1	29,6	48,4	15,9
NICARÁGUA	11,5	20,6	44,5	23,4
PANAMÁ	5,3	18,6	48,6	27,5
PARAGUAI	1,5	22,8	44,3	31,3
PERU	4,8	25,1	54	16
REP. DOMINICANA	13,4	29,2	39,8	17,6
URUGUAI	7,7	45,7	40	6,6
VENEZUELA	16,3	31,6	38,3	13,8

Fonte: Dados do Latibarómetro 2005 em resposta à pergunta: "Você diria que está de muito acordo, de acordo, em desacordo ou muito desacordo, com a seguinte opinião: O sistema judicial pune os culpados sem se importar com quem são eles?"

**TABELA IX**  
**Opiniões sobre a igualdade perante a lei (%)**

	Muita	Alguma	Pouca	Nenhuma
ARGENTINA	4,6	13,9	44,1	37,3
BOLÍVIA	5,9	15	40,2	38,9
BRASIL	11,4	12,5	48,7	27,4
COLÔMBIA	10,3	21	46,3	22,4
COSTA RICA	18,5	19	38,8	23,6
CHILE	4,9	15	49	31,2
EQUADOR	3,3	10,7	58,5	27,4
EL SALVADOR	17,4	12,1	30,9	39,6
GUATEMALA	4,1	14	44,8	37,1
HONDURAS	23	9,2	39,5	28,3
MÉXICO	10,5	12,2	40,6	36,7
NICARÁGUA	19,4	12,2	26	42,4
PANAMÁ	12,1	16,4	37,8	33,7
PARAGUAI	7,6	12,2	28,2	52
PERU	7,3	11,9	48,6	32,2
REP. DOMINICANA	10,5	12,3	35	42,1
URUGUAI	10,4	39,5	35,3	14,8
VENEZUELA	22,1	24,7	36,8	16,4

Fonte: Latinobarómetro 2005, em resposta à pergunta: "Você diria que existe igualdade perante a lei?" A mesma fonte, baseando-se no informe geral sobre sua pesquisa de 2008, deixa claro que as respostas negativas a esta pergunta se mantiveram estáveis durante a década.

**TABELA X**  
**Preferência pela democracia. I. (%)**

	Concordo muito	Concordo	Discordo	Discordo muito
ARGENTINA	28,1	59	10,7	2,1
BOLÍVIA	20,6	60,3	16,2	2,9
BRASIL	40,6	41,8	12,6	5
COLÔMBIA	19,4	58,9	18,9	2,8
COSTA RICA	25,4	59	12,3	3,3
CHILE	29	50,1	17,7	3,2
EQUADOR	13,3	57,7	23,8	5,2
EL SALVADOR	20,2	47,8	25,7	6,3
GUATEMALA	15,9	59,8	21	3,3
HONDURAS	18,1	55,9	19,3	6,8
MÉXICO	16,6	57	21,7	4,7
NICARÁGUA	28,6	46,1	21,5	3,9
PANAMÁ	29,9	54,9	12,3	2,8
PARAGUAI	13,5	45,4	28	13
PERU	12,9	62,1	20,7	4,3
URUGUAI	48,0	41,4	8,4	2,2
VENEZUELA	32,7	60,8	5,5	1,1
MÉDIA PARA A AMÉRICA LATINA	63	29	6,1	1,9

Fonte: Latinobarómetro 2006, em resposta à pergunta: "Você diria que está de muito acordo, de acordo, em desacordo ou em muito desacordo com a seguinte opinião: A democracia tem problemas, mas ainda é o melhor sistema de governo".

**TABELA XI**  
**Preferência pela democracia. II. (%)**

	A democracia é preferível	Em algumas circunstâncias é preferível um governo autoritário	Indiferente
ARGENTINA	75	16,5	8,5
BOLÍVIA	65,5	19,7	14,8
BRASIL	54,4	21,4	24,2
COLÔMBIA	56,0	16,5	27,5
COSTA RICA	80,9	9,5	9,6
CHILE	58,9	14	27,1
EQUADOR	59	22,7	18,3
SALVADOR	58,7	16,8	24,5
GUATEMALA	44,9	38,1	17
HONDURAS	57,7	13,3	29
MÉXICO	61,8	17,5	20,8
NICARÁGUA	63,8	15,9	20,2
PANAMÁ	59,9	20,6	19,4
PARAGUAI	43	31,8	25,2
PERU	60,1	21,7	18,2
URUGUAI	73,8	21,4	4,9
VENEZUELA	80,5	9,9	9,6
MÉDIA PARA A AMÉRICA LATINA	75,9	12,4	11,8

Fonte: Latinobarómetro 2006, em resposta à pergunta: "Com qual das seguintes frases você concorda mais: A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo; em algumas circunstâncias um governo autoritário pode ser preferível a um governo democrático; pessoas como nós acham indiferente ter um governo democrático ou antidemocrático.

**TABELA XII**  
**Confiança no Tribunal Eleitoral (%)**

	Muita	Alguma	Pouca	Nenhuma
ARGENTINA	6,7	31	34,9	27,4
BOLÍVIA	16,8	43,6	29,8	9,7
BRASIL	29,4	35,7	24,2	10,7
COLÔMBIA	11,3	27,6	41,3	19,7
COSTA RICA	26,5	37,2	26	10,3
CHILE	20,7	39,1	29,6	10,6
EQUADOR	2,1	11,5	33,3	53,1
EL SALVADOR	11,9	20,6	36,4	31,1
GUATEMALA	15,8	30,4	35,9	17,8
HONDURAS	22,9	24,7	27,9	24,5
MÉXICO	20,7	31,5	26	21,8
NICARÁGUA	16,2	22,1	30,3	31,5
PANAMÁ	29,8	42,9	17,1	10,2
PARAGUAI	9,1	20,4	37,2	33,3
PERU	9,1	41,4	35,4	14,1
REP. DOMINICANA	9,4	34,9	30,3	25,3
URUGUAI	27,9	49,5	18,2	4,4
VENEZUELA	34,6	29,8	17,5	18,1

Fonte: Latinbarómetro 2006 em resposta à pergunta: "Quanta confiança você desposita no Tribunal Eleitoral?"

quisadores estão trabalhando com eles; espero contribuir com esta tarefa em meu livro futuro, mas, como já comentei aqui, só posso mostrar algumas das dimensões mais proeminentes do problema.

Neste cenário democratizado, mas apenas formalmente institucionalizado, vários segmentos da população exigem seus direitos por meio de atos de protesto coletivos demandando decisões e vetos de políticas públicas. Estes processos de massa se desenvolveram simultaneamente, e às vezes de forma coordenada, com uma verdadeira explosão de ações judiciais que são curiosamente inconsistentes com as visões difundidas sobre o poder judiciário que vimos na Tabela V. Algumas destas iniciativas são ações de classe e/ou de interesses coletivos, e/ou por alguns direitos civis e/ou culturais básicos, e outras de punição de atos de violência e/ou corrupção estatal. Estes são fenômenos novos e importantes de *accountability* social e judicial que estão chamando a atenção de uma abundante literatura, não só de acadêmicos como também de ONGs e dos meios de comunicação.<sup>20</sup> Estas ações expressam um vasto conjunto de demandas que incluem, entre outras intensamente articuladas, vários direitos de gênero, étnicos, do meio ambiente e da saúde; isto, em alguns países e períodos implicou uma explosão de demandas escassamente agregadas e processadas pelos partidos políticos e legislaturas. É claro, muito precisa ser conquistado nestas áreas, mas estas ações, tanto as de massa como as mais focalizadas no poder judiciário, deixam clara a difusão da consciência de direitos entre amplos segmentos da população.

Em seu alcance, motivação e capacidade de mobilização, estes processos são importantes novidades para a América Latina: implicam uma expansão da democratização, especialmente em relação à vontade de invocar e mobilizar os direitos políticos do regime democrático para exigir outros, principalmente por parte de setores e classes sociais que antes tinham seus direitos severamente restritos.

Por outro lado, em alguns países latino-americanos estes processos operam simultaneamente com um fenômeno bastante particular. Alguns líderes políticos, inclusive vários presidentes passados e atuais, têm um forte viés anti-institucional, que com frequência inclui um profundo ceticismo com respeito às instituições do regime democrático. Eles concebem a democracia e seu próprio governo de forma cesarista, su-

<sup>20</sup> Veja Smulovitz e Peruzzotti (2000) e Peruzzotti e Smulovitz (2002); veja também Domingo (2006), Domingo e Sieder (2001), Gargarella et al. (2006) e Sieder (2005).

permajoritária e hiperpresidencialista. São democráticos na medida em que são eleitos em eleições razoavelmente limpas e durante seu mandato permanecem vigentes algumas liberdades políticas básicas (no entanto, alguns presidentes que começam desta forma desviaram-se na direção do autoritarismo, como Fujimori no Peru e, para mencionar outra região, Putin na Rússia; e Chávez atualmente na Venezuela). Estas são as que denominei *democracias delegativas*.<sup>21</sup> Estes líderes (e seus seguidores) creem que pelo fato de sua eleição ter sido razoavelmente limpa os presidentes têm direito de governar segundo o que consideram melhor para o país; em consequência, várias instituições de responsabilização e *accountability*, tanto as constitucionalmente prescritas (como o congresso e o poder judiciário) como as que foram acrescentadas na maioria dos países (defensores públicos, *ombudsmen*, agências de auditoria, vários tipos de fiscalização e outras) são consideradas obstáculos incômodos que esses governantes se empenham – e muitas vezes conseguem – em cancelar, cooptar ou neutralizar. Isto faz com que estas democracias sejam delegativas, mas não representativas.

É significativo que – não só nos países em que líderes delegativos chegaram ao governo nacional – muitos latino-americanos expressem opiniões compatíveis com esse tipo de governo; veja na Tabela XIII a alta proporção (um notável 74,9% de latino-americanos) que concorda muito ou concorda que “mais do que partidos políticos ou do congresso, necessitamos de um líder decidido que solucione os problemas do país”.<sup>22</sup>

Países como Brasil (mas só depois de Collor), assim como democracias que, em seu funcionamento, guardam mais semelhança com as do Noroeste (Chile, Costa Rica e Uruguai) ficaram livres da “opção” delegativa; mas, como podemos observar na Tabela XIII, a maioria dos entrevistados nestes países também expressa preferência pelo “líder decidido”.

<sup>21</sup> Sobre democracia delegativa veja O'Donnell (1997a), capítulo X. Sobre o que denominei de “*accountability horizontal*” refiro-me novamente aos capítulos II, III e IV de O'Donnell (2007a).

<sup>22</sup> Observe-se que a proporção de respostas que concordam muito e concordam com um enunciado claramente autoritário (“Não me importaria que um governo não democrático chegasse ao poder se solucionasse os problemas econômicos”) é significativamente menor que a da Tabela XIII: uma média de 53% para a América Latina, com um máximo de 69% para o Paraguai e um mínimo de 31% para o Uruguai; de qualquer forma, as porcentagens de outras democracias são perturbadoramente altas, Chile 49% e Costa Rica 54%, semelhantes aos países maiores da região, Brasil (57%) e México (61%), e mais altas que o país que desde sua democratização passou por várias sérias crises, Argentina (43%).

**TABELA XIII**  
**Respostas sobre um "líder decidido"**

	Concordo muito	Concordo	Discordo	Discordo muito
ARGENTINA	24	44,8	22,5	8,7
BOLÍVIA	17,7	58,9	17,8	5,5
BRASIL	58,1	24,5	7,7	9,7
COLÔMBIA	25,2	56,8	16,5	1,5
COSTA RICA	28,5	39,7	17,8	14,1
CHILE	22,4	49,6	20,2	7,9
EQUADOR	17,8	46,8	24,9	10,4
EL SALVADOR	28,6	49,7	12,4	9,3
GUATEMALA	14,7	42,3	25,5	17,4
HONDURAS	24	60,2	13,2	2,6
MÉXICO	28	51,7	15,8	4,6
NICARÁGUA	24,9	64,5	8,1	2,5
PANAMÁ	23,9	53,6	15,1	7,5
PARAGUAI	44,2	42,3	9,7	3,8
PERU	22,8	56,8	17,1	3,4
URUGUAI	17,9	41,6	21,9	18,6
VENEZUELA	34,8	35,9	18,2	11,1
MÉDIA PARA A AMÉRICA LATINA	26,7	48,2	17,0	8,1

Fonte: Latinobarómetro 2003, em resposta à pergunta: Você está de muito acordo, de acordo, em desacordo, ou em muito desacordo com a seguinte afirmação: mais que partidos políticos e Congresso o que nos falta é um líder político decidido que resolva problemas.

Estas opiniões, por um lado, e por outro as preferências pela democracia que vimos nas tabelas anteriores, são parte do problema de interpretação a que me referi acima. Embora estejam ainda pendentes as análises necessárias, o que por enquanto parece claro é que na América Latina surgiu uma nova situação. Isto pode ser resumido com os títulos de dois textos de um estudioso desta matéria: uma “nova cidadania” (Cheresky, 1999) imersa na “política depois da [crise dos] partidos [políticos]” (Cheresky, 2006), livre para escolher em quem votar quase sem as amarras da lealdade de classe ou de partido. No entanto, creio que esta imagem necessita uma correção parcial em função da dependência que – em alguns casos, de vastos setores do eleitorado – criam os “controles verticais” governamentais enfatizados recentemente por Ippolito-O’Donnell; estes controles referem-se, sobretudo a um clientelismo difuso e a várias práticas de pressão e cooptação exercidas a partir do estado sobre movimentos sociais e sindicatos.<sup>23</sup>

Atualmente temos democracias políticas que resistiram a sérias crises; mas como disse elas coexistem com regimes subnacionais autoritários; com um estado que, na maioria dos países, continua fracassando em todas suas dimensões; com marcantes desigualdades, extensa pobreza e indigência; com desigualdade de direitos civis e culturais, junto com um escasso progresso e, em vários países, regressões em direitos sociais;<sup>24</sup> e, em alguns países, também com regimes que em um sentido são democráticos mas que mostram o viés anti-institucional que os faz delegativos e não representativos. Mas também existe uma cidadania que, apesar do impacto negativo de práticas clientelistas e corruptas, está mais consciente do que nunca de seus direitos e mais disposta a exigí-los e a exercê-los, embora frequentemente o faça fora das arenas institucionais providas pelo regime. Este é o mais longo período de democracia na América Latina; nas características que descrevi resumidamente, há uma nova situação democrática, não prevista pela literatura, incluindo os que, como eu, anteriormente trabalharam tratando das transições a democracia.

Outra dimensão positiva da democracia política na América Latina é a facilitação do surgimento de movimentos e partidos políticos de po-

<sup>23</sup> Veja Ippolito-O’Donnell (2009a e 2009b).

<sup>24</sup> Com base em um estudo já mencionado e dados da implantação de direitos na América Latina, Foweraker e Krznaric (2002, p. 29-59) acham que isto ocorreu pouco depois da conquista generalizada dos direitos políticos. Veja também Foweraker e Landman (1997).

vos originários, após séculos de cruel opressão, discriminação e exclusão; estes são muito importantes em alguns países, tais como o Equador e especialmente a Bolívia.<sup>25</sup> Isto mostra que, mesmo estas democracias defeituosas têm importância, visto que proporcionaram um contexto menos repressivo e o reconhecimento constitucional, ou pelo menos legal, de uma série de direitos de povos e comunidades indígenas (com ajuda de redes e organizações internacionais, tema ao qual retorno no capítulo IX).

Em síntese, nas situações discutidas neste capítulo existe um fator que desejo enfatizar: apesar dos múltiplos defeitos destas democracias diversos direitos políticos (associação, expressão e semelhantes) foram usados e invocados para mobilizar, desde o voto e ações coletivas até ações judiciais, a exigência de uma série de direitos. Como ocorre com a literatura recente sobre a formação do estado nos Estados Unidos, o estudo das características das democracias latino-americanas contemporâneas é uma fronteira de investigação recentemente aberta; esta problemática emergente já gerou estudos valiosos;<sup>26</sup> no entanto, muito falta para compreendê-la antes de fazermos avaliações seguras dos contornos e perspectivas futuras delas.

<sup>25</sup> Veja Assies (2001; existe edição em castelhano, veja Obras citadas), Assies et al. (2001; existe edição em castelhano, veja Obras citadas), Gómez (2002), Gray Molina (2006), Sieder (2000 e 2002), Stavenhagen (1996), Van Cott (2000, 2005 e 2008) e Yashar (2005).

<sup>26</sup> Veja especialmente Cavarozzi e Abal Medina (2002), Cheresky (1999, 2006, 2006 e 2007), Garretón (1994 e 2000), Garretón et al. (2003), Gibson (2004), Iazzetta (2006), Hagopian e Mainwaring (2005) e Quiroga (2005), assim como as contribuições anteriores de Weffort (1989 e 1992). Parte desta literatura discute um tema concomitante aos que menciono no texto, que, apesar de sua importância, sobretudo na Argentina, vai à frente do rápido olhar deste capítulo; refiro-me àquilo que, em vários desses países, foi a forte territorialização da política e dos partidos.

## Capítulo IX<sup>1</sup>

# Contexto social, opções e convergências

No capítulo VII observei que a disponibilidade de redes dialógicas do discurso é uma condição necessária, ou pelo menos extremamente útil, para nutrir a dialética de identidade, reconhecimento e socialização. Esta é a razão pela qual a importância da democracia vai além de seus aspectos puramente políticos; ela é importante para a existência, reprodução e eventual expansão dessas redes e, com elas, para o ativo exercício da cidadania. É aqui que a agência pressuposta pela democracia política é adquirida, reproduzida e reelaborada – e, às vezes, perdida. Os comentários prévios nos convidam a deixar o nível em que estávamos naquele capítulo e, como a revisão geral da América Latina que realizamos no capítulo anterior mostrou problemas graves em nível macro, permanecemos, no presente capítulo, neste nível. Na seção IX.1 discuto algumas relações entre dialógica e liberdades políticas e seu contexto social, e indico a dimensão inerentemente social de algumas liberdades “individuais”. Este raciocínio leva à descoberta (IX.2) de uma convergência importante

---

<sup>1</sup> O presente capítulo baseia-se parcialmente em O'Donnell (2003).

entre a democracia (como a concebo aqui) e concepções de direitos humanos e desenvolvimento humano; afirmo que esta convergência surge porque estas três correntes se baseiam em uma visão semelhante do ser humano como agente. Estas concepções inevitavelmente suscitam o complexo problema de quais seriam as condições mínimas, ou as opções, para que se efetivem os valores postulados por essas correntes (IX.3). Nesta seção enfatizo a importância dos direitos e liberdades da democracia política, e de quaisquer direitos civis que estejam disponíveis para as árduas lutas que devem travar os setores necessitados para obter aquelas condições. Mas essas lutas e os processos relacionados se entremeiam com fenômenos que sempre existiram, mas que se intensificaram significativamente em épocas recentes, ou seja, os vários fenômenos de pluralização e globalização. Abordarei este tema no próximo capítulo.

## IX.1. Sobre o contexto social

Vimos no capítulo I que muitos autores concordam que a disponibilidade de informação livre, pluralista e não monopolizada ou censurada é condição necessária para a existência de um regime democrático. Um dos atributos enumerados por Dahl, por exemplo, é que “existam fontes alternativas de informação protegidas por lei”.<sup>2</sup> Observem que isto não é estritamente um direito individual: ter este tipo de informação é um fato social, independente da vontade de indivíduos que podem ou não usar essa informação. Por outro lado, o direito à disponibilidade de informação livre e pluralista é a outra face – social, coletiva – da moeda das liberdades individuais de expressão e associação; os aspectos individuais e sociais dos dois tipos de liberdades e direitos implicam e geram uns aos outros.<sup>3</sup>

O acesso à informação livre e pluralista e seus correlatos, as liberdades de expressão e associação se estendem, como demonstra a enorme atenção que lhes dão a teoria e a prática jurídica,<sup>4</sup> por inúmeros espaços

<sup>2</sup> Dahl (1989, p. 221).

<sup>3</sup> Raz (1984, p. 87) afirma convincentemente que estas “benéficas características gerais da sociedade são inerentemente bens públicos [...] geralmente em benefício de todos os indivíduos”.

<sup>4</sup> Esta afirmação surge também do argumento que desenvolvi no capítulo II, no sentido de que estes direitos tiveram sua origem histórica e legal, assim como sua esfera mais frequente de exercício, nos direitos civis.

sociais, que ultrapassam em muito o regime. Para ser efetiva, esta liberdade supõe duas condições enormemente facilitadoras, se não necessárias. Uma é um contexto social favorável para a existência de uma diversidade de valores, crenças, estilos de vida e opiniões; a outra é um sistema legal que apoie esta diversidade e, por meio desta, a existência e contínua transformação de um contexto social diverso e de uma esfera pública dialógica.

Como no capítulo I, aqui encontramos um problema de limites: é teoricamente impossível dizer onde e com base em que critérios traçaríamos uma linha divisória clara e firme entre os aspectos da liberdade de informação alternativa necessários para que exista a democracia política, e os que não o são. Em um determinado país, por exemplo, a discussão sobre assuntos políticos seria permitida, mas alguns temas restritos. Por exemplo, se a discussão pública sobre direitos de gênero ou diversidade sexual fosse censurada, ou se fosse proibido a grupos promotores da reforma agrária o acesso aos meios de comunicação, não consideraríamos esta liberdade satisfeita. No entanto, no passado não muito longínquo dos países do Noroeste, este tipo de restrição não era considerado problemático.<sup>5</sup> Além disso, como vimos nos problemas dos limites de outras liberdades, isto suscita uma pergunta comparativa complicada: seria apropriado aplicar a novas democracias os critérios utilizados atualmente por países do Noroeste, ou devemos aceitar critérios mais restritivos como aqueles aplicados por estes países há décadas – ou existem alternativas? E, em que medida certas especificidades culturais, religiosas ou de outro tipo podem autorizar em alguns países restrições consideradas injustificáveis em outros? Como argumentei no capítulo I, não há, e nunca haverá, critérios *a priori* ou abstratos teoricamente fundados que, de uma vez por todas, tracem uma clara linha divisória nestas questões; este é um tema complicado que retomo no próximo capítulo.

Necessitamos agora avançar um pouco mais em nossa análise. Primeiramente, voltemos às relações políticas delimitadas por um regime democrático. Vimos que nesta esfera os indivíduos são legalmente construídos como agentes; são cidadãos(dãs) políticos que podem votar e tentar se eleger, dispõem da personalidade legal que subjaz a seus direi-

<sup>5</sup> Neste sentido, Holmes e Sunstein (1999, p. 104) comentam que “Os direitos [...] estão se expandindo e contraindo constantemente [...]. O que a liberdade da palavra significa na jurisprudência estadunidense contemporânea não é o que significava há 50 ou 100 anos atrás”.

tos e liberdades políticas; por definição isto é correto no que tange a regimes democráticos sejam quais forem as diferenças entre eles. No entanto, para que votar seja uma opção verdadeira, é lógico que os cidadãos(dãs) precisam de um grau razoável e não insignificante de informação livre, plural e competitiva. Por sua vez, se, digamos, Joana decide tentar ser eleita, precisará mobilizar alguns de seus direitos e liberdades, como os de expressão e de associação com partidos e cidadãos. Estes são direitos que cada pessoa pode ou não decidir usar. A Pedro pode não importar se existem, pode acreditar que seria equivocado, e até perigoso, que outros indivíduos disponham deles; no entanto, vimos que em um regime democrático contemporâneo – i.e. inclusivo – a aposta institucionalizada pressuposta pelo mesmo atribui estes direitos e liberdades de maneira universalista, independentemente das preferências de indivíduos particulares.

Este raciocínio se relaciona com um argumento que Joseph Raz desenvolveu de maneira proveitosa. A efetividade de liberdades como as que mencionei é um bem público porque

O interesse dos indivíduos em viver em uma sociedade aberta não se limita àqueles que desejam se beneficiar desta sociedade como produtores e consumidores de informação ou opinião. Ele é extensivo a todos os que vivem nessa sociedade, beneficiando-se do papel uns dos outros no livre intercâmbio de informação e opinião.<sup>6</sup>

Raz prossegue argumentando que esta é a razão principal para que estes direitos sejam geralmente estabelecidos como direitos constitucionais. Quer concordemos ou não com este ponto de vista em particular, é evidente que os direitos de Joana seriam inúteis se não existisse um contexto social consistente com seus propósitos (por exemplo, não discriminatório as mulheres que ingressam na política). Sem um contexto social razoavelmente favorável a efetividade dos direitos políticos é seriamente prejudicada. Quando esse contexto social existe, ele beneficia a todos, inclusive aos que não reconhecem seu valor.

Há muitas vidas valiosas para serem vividas, mas cada pessoa só pode optar por uma ou muito poucas. A agência e a liberdade de esco-

<sup>6</sup> Raz (1986, p. 253). Sen (1999, p. 31) coincide: "A liberdade individual é essencialmente um produto social."

lher atividades são a base da diversidade social.<sup>7</sup> Posso não reconhecê-lo, mas o fato de outros terem vivido e estarem vivendo vidas diferentes da minha me enriquece enormemente.<sup>8</sup> Além disso, o fato de estes outros também serem agentes me convida a aceitar e até mesmo a celebrar, não apenas a tolerar<sup>9</sup> (exceto nos casos em que se supõe que o sistema legal cuidadosamente estabeleça) que vivam suas próprias escolhas em liberdade; o resultado macro é um contexto social que valoriza positivamente a diversidade e inscreve os respectivos direitos em seu sistema legal. Por outro lado, este contexto social oferece aquilo que, como apontei no capítulo VII, os governantes autoritários mais se esforçam por suprimir: uma esfera pública de redes dialógicas de livre deliberação sobre questões de interesse geral.

Estamos próximos de algumas conclusões. Uma é que, se minha vida é enriquecida por um contexto social diverso, devo reconhecer que é de meu interesse que todos os indivíduos tenham as condições necessárias para escolher suas próprias funções sob as condições estabelecidas pela legalidade de um estado pelo menos parcialmente democratizado. Outra conclusão é que também é de meu interesse que esses direitos sejam inscritos em um sistema legal, esclarecendo-os e amparando-os contra visões hostis ou indiferentes. Uma terceira conclusão é que o conjunto social destes direitos individuais, quando são sancionados de forma ampla e eficaz, converte-se no bem público de liberdades que podem ser desfrutadas individual e coletivamente. Uma quarta conclusão é que, se estes direitos são desvirtuados (i.e., se são sancionados ou efetivados de forma deficiente ou enviesada), a diversidade do contexto social se empobrece e com isso diminui a possibilidade do aparecimento da esfera pública rica e dialógica de uma democracia de alta qualidade.

Ainda tenho que esclarecer mais detalhadamente a relação entre democracia e um contexto social diverso. Um primeiro passo é raciocinar

---

<sup>7</sup> Sobre este ponto veja o clássico texto de Berlin (1969; existe edição em português, veja Obras citadas); em um sentido semelhante veja Raz (1994). O argumento de Berlin provocou discussões interessantes – e complicadas – sobre o “pluralismo de valores” (veja entre outros Gray, 2000 e Newey, 1998) nas quais não preciso me envolver aqui.

<sup>8</sup> Como expõe Raz (1986, p. 381): “Uma teoria moral que reconhece o valor da autonomia [i.e. da agência, O’D] inevitavelmente defende uma visão pluralista. Admite o valor de um grande número de metas enormemente diferentes entre as quais os indivíduos são livres para escolher” porque “os [diversos] caminhos abertos a serem percorridos em nossas vidas são incompatíveis e valiosos” (ibid., p. 119).

<sup>9</sup> Sobre as limitações da pura tolerância como atitude moral adequada, veja Garzón Valdés (1997).

*a contrario*. É claro que um regime democrático não existiria em um país onde a informação é monopolizada ou censurada. Este raciocínio demonstra que, como já argumentei, as liberdades de expressão, associação, movimento e semelhantes têm dois lados.<sup>10</sup> Um deles é o individual, que mencionei várias vezes. O outro é que a realização destas liberdades é um fato social: alimenta-se de um contexto social cuja diversidade expressa – com variadas identidades, valores e práticas culturais, religiosas, artísticas, etc. – a realização dessas mesmas liberdades. Recordo agora que primeiro argumentei que algumas liberdades são condições necessárias para a existência de um regime democrático. Mais tarde afirmei que estas liberdades são segmentos de direitos civis mais amplos e antigos. Neste momento vemos, além disso, que estas mesmas liberdades – tanto em sua versão política quanto na civil – têm uma dimensão social inerente: não podem existir sem instituições sociais e políticas, legislação, valores e práticas ao menos razoavelmente favoráveis.

Em suma, a cidadania implica na possibilidade amparada legalmente de ingressar em redes dialógicas de discurso. Dirigimo-nos aos governantes e a outras pessoas como nós e, ao fazê-lo, somos cooperadores das interações entre um regime democrático, o estado e o contexto social em seu conjunto. É claro, há variações importantes, no decorrer do tempo e nos vários países, com relação às maneiras e intenções com as quais os cidadãos(dãs) ingressam em redes dialógicas, se é que o fazem. Estas variações são determinadas por muitos fatores, mas o que parece mais importante, pelo menos para um estudo comparativo da democracia, é o das opções efetivamente disponíveis para muitos indivíduos. Ocupo-me deste tema mais à frente, após observar, na próxima seção, uma importante convergência que contribui para que possamos compreendê-lo melhor.

## IX.2. Uma convergência importante

Mesmo que todos nós sejamos agentes, como mostram as discussões do trabalho de Gewirt,<sup>11</sup> é discutível se isto implica, como afirma

<sup>10</sup> Mencionei os argumentos de Raz a respeito; para valiosos argumentos coincidentes sobre o lado social dos direitos veja Garzón Valdés (1993b), Habermas (1996), Ivison (2008) e Waldron (1999).

<sup>11</sup> Entre os textos de Gewirt, veja especialmente 1978 e 1996; para discussões sobre eles, muitas sobre o tema que comento acima, veja Regis (1984) e Boylan (1999).

este autor, na obrigação *moral* de reconhecer a agência de outros. Considero, concordando com este autor, que essa obrigação existe; ainda assim, independentemente de opiniões sobre esta questão, em capítulos anteriores expus dois pontos que parecem independentes dessas discussões e são pelo menos parcialmente concorrentes com a visão de Gewirt. Um deles é que a agência é legalmente sancionada como atributo básico da cidadania; o outro é que o sistema legal contém regras que exigem, em inúmeros cenários sociais, que respeitemos, *de facto* se não necessariamente *in pectore*, a agência de outros. Estas são expressões juridificadas de ideias e valores de equidade, respeito e reconhecimento devidos à agência; estas ideias contribuíram enormemente para estruturar, embora irregularmente nos vários países, aspectos fundamentais das sociedades modernas inclusive, de forma proeminente, seus sistemas legais. O fato destas regras jurídicas a partir de vários ângulos promulgarem a obrigação de respeitar a agência é consequência dos processos que examinei no capítulo II, e se transformou em uma conquista sumamente importante da democracia, até mesmo das democracias que não contêm muito mais do que direitos políticos básicos sem os quais não poderiam ser qualificadas como tais. Dependendo dos países e períodos, o alcance dessas regras legais pode ser mais ou menos amplo, e o grau de sua aceitação subjetiva mais ou menos extenso; no entanto, é como se, por meio dos processos históricos de reconhecimento da agência na democracia, houvesse surgido um “legislador semigewirtiano”: não pode exigir a aceitação moral subjetiva da agência de outros, mas pode submeter a consequências negativas os que *de facto* violam ou negam essa agência nas inúmeras posições sociais que sanciona e ampara legalmente. Em um sentido concorrente, outro processo que também examinamos no capítulo II, a constitucionalização da tradição de direitos naturais, significou a juridificação de concepções morais de agência transmitidas por essa tradição, com a consequente obrigação de reconhecê-la em inúmeros lugares sociais, tanto por parte do estado como por cada indivíduo sob sua jurisdição.

Sejam quais forem as conclusões a que chegemos sobre este tema em particular, na medida em que reconhecemos o ser humano como agente, chegamos na questão de que condições sociais podem ou não possibilitar essa agência. No capítulo II vimos este tema formulado por meio de processos que ocorreram em países do Noroeste; agora temos de abordá-lo de uma perspectiva mais ampla. Para este propósito é útil

começar observando uma convergência significativa: a que existe entre democracia (pelo menos como a entendo aqui) e correntes atuais sobre direitos humanos e desenvolvimentos humano. Estas correntes compartilham um fundamento comum, a concepção do ser humano como agente.<sup>12</sup> Um ser dotado de razão prática pode esperar ser respeitado(a) em sua dignidade como tal; pode também esperar a provisão social de condições necessárias para exercer livremente os aspectos cognitivos, morais, dialógicos e de sociabilidade de sua agência. Submeter este indivíduo, por exemplo, à violência física ou ao temor dela, ou à privação de necessidades materiais básicas, ou ignorar os direitos resultantes de sua cidadania são todas negações severas de sua agência. Esta concepção foi afirmada repetidamente na tradição dos direitos humanos.<sup>13</sup> Com relação ao desenvolvimento humano, sua preocupação pelas capacidades só pode ser compreendida na medida em que elas possibilitam um funcionamento adequado da agência. Isto está explícito no trabalho de Sen, que muito influenciou na concepção do desenvolvimento humano adotada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Na conceitualização de Sen, o que eu chamo de agência consiste de um conjunto de capacidades definido como “o conjunto de vetores de funcionamento a seu alcance”.<sup>14</sup> Essas “capacidades são um modo de caracterizar a liberdade positiva, e podem ser vistas como direitos – direitos positivos de fazer ou ser algo.”<sup>15</sup> Um conjunto adequado de capacidades permite que os indivíduos escolham entre as várias atividades que valorizam; de acordo com Sen, esta é a liberdade positiva para decidir, com razoável autonomia, conhecimento e responsabilidade, o curso da própria vida – em meus termos, ser um agente.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Beetham (1999, p. 121) apresenta um argumento que sintetiza esta convergência: “Em nível teórico, a ideia de direitos humanos só pode ser considerada no momento em que as distinções de status e privilégios da sociedade tradicional tenham sido erodidas e o povo possa ser definido como indivíduo independentemente de seus status social determinado pelo nascimento.” Como afirmo no texto principal, o mesmo fundamento obviamente vale para as concepções do desenvolvimento humano.

<sup>13</sup> A que, por sua vez, em termos do que normalmente chamamos de “a primeira geração” dos direitos que postula, mostra uma extensa superposição com os que aqui denomino direitos civis.

<sup>14</sup> Sen (1985, p. 20-1).

<sup>15</sup> Sen (1985, p. 16); veja também deste mesmo autor 1984 e 1993 (existe edição em castelhano, veja Obras citadas).

<sup>16</sup> Os escritos de Nussbaum sobre essa questão também são relevantes; veja Nussbaum (1997 e 2002 e, em particular, 1999 e 2000; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) onde trata convenientemente as relações entre este enfoque e temas de gênero a partir de uma perspectiva universalista.

Esta concepção está clara na frase que dá início ao *Informe sobre Desarrollo Humano* (2000, p. 1) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: “Os direitos humanos e o desenvolvimento humano compartilham uma visão e um propósito comum – assegurar a liberdade, o bem-estar e a dignidade de todas as pessoas em todas as partes.” Por sua vez, esta organização (ibid., p. 16) define os direitos humanos como “aqueles possuídos por todas as pessoas, em função de sua humanidade comum, de viver uma vida de liberdade e dignidade. Outorgam a todas as pessoas reivindicações morais sobre o comportamento dos indivíduos e o desenho dos mecanismos sociais.” Mais à frente esse informe (ibid., p. 17) define o desenvolvimento humano como

O processo de ampliar as opções das pessoas por meio da expansão das atividades e das capacidades humanas... Representa um processo assim como um fim [...]. Em todos os níveis de desenvolvimento as três capacidades essenciais são que as pessoas tenham uma vida longa e saudável, estejam [adequadamente, O'D] informadas e tenham acesso aos recursos necessários para um padrão de vida decente...

Os direitos e capacidades invocados por estas três correntes referem-se diretamente à agência e, se são efetivos, a possibilitam. Este é seu nexos. Cada uma delas, ou a combinação de algumas, pode ajudar a conseguir outra(s). Aqui, como mostram as democracias existentes, não há sequências predeterminadas ou necessárias. Parece claro que, em virtude de seu fundamento comum, existe uma forte afinidade eletiva entre estas três correntes – por assim dizer, elas invocam umas às outras. No entanto, fazem-no a partir de ângulos não completamente convergentes. Os valores invocados pelos direitos e desenvolvimento humanos referem-se a todos os indivíduos independentemente da nacionalidade ou localização física; ao contrário, basicamente em virtude do lado adscrito da cidadania que observei no capítulo IV, os direitos da democracia política geralmente são atribuídos com base na nacionalidade. Consequentemente, a outra face do alcance mais amplo e verdadeiramente universalista dos direitos humanos e do desenvolvimento humano é a falta de acionabilidade judicial destes direitos; mas este problema vem sendo amenizado por vários processos de juridificação e judicialização. Por sua parte, o alcance mais restrito dos direitos da cidadania é contraposto pela disponibilidade de instituições para sua acionabilidade, o estado e

seu sistema legal; esta restrição foi amenizada por meio da extensão dos direitos civis a todos os habitantes, pela adoção em alguns países como lei doméstica de convênios internacionais sobre direitos humanos, e pela atribuição nesses países e em outros de direitos sociais e até mesmo (restritamente) políticos aos residentes não nacionais. Estas convergências estão sendo promovidas pelos ventos da globalização que expandem visões e valores contidos nestas correntes – mas sobre estas questões ainda existem brechas e discordâncias importantes, que discutirei no próximo capítulo.

Agora desejo enfatizar que a força motora destas três correntes é fundamentalmente moral: a crença de que um agente não deve ser privado de nenhuma das liberdades, capacidades e direitos postulados por cada uma delas como básicos para a efetividade e o reconhecimento social da agência. A respeito, Sen (1992, p. 17; existe edição em português, veja Obras citadas) faz a interessante observação de que atualmente, até mesmo com relação às teorias com tendência conservadora:

Pode ser útil perguntar por que tantas teorias muito diferentes sobre a ética dos ajustes sociais têm a característica comum de exigir a igualdade de algo [para todos, O'D]... É também de considerável interesse pragmático observar que a imparcialidade e a consideração igualitária de uma forma ou de outra fornecem uma base compartilhada por todas as principais propostas éticas e políticas... que continuam recebendo apoio fundamentado e uma defesa arazoada. Se uma afirmação de que a desigualdade em algum espaço significativo está bem (ou é boa, ou aceitável, ou tolerável) tem de ser defendida pela razão; [quando este é o caso] o argumento baseia-se em mostrar essa desigualdade como consequência da igualdade em algum outro – mais centralmente importante – espaço (ibid., p. 21).

Esta é uma conquista contemporânea. Por um período extremamente longo, a maioria das teorias postulou a intrínseca *desigualdade* humana; como observei no capítulo II, durante séculos considerou-se que servos, trabalhadores, mulheres e muitos outros não tinham agência e, portanto, eram intrinsecamente inferiores a seus “superiores”. Creio que a tendência observada por Sen em todos os tipos de teorias éticas contemporâneas – todas têm como base alguma dimensão da igualdade humana – é reflexo dos processos históricos de reconhecimento da agência em múltiplos espaços sociais e políticos. Apesar dos muitos horrores

do século passado e de tempos presentes, a crescente indiscutibilidade de que todos nós os humanos somos iguais em um sentido fundamental é uma conquista importante. Consequentemente, a concepção de agência postulada pela democracia, o desenvolvimento humano e os direitos humanos não é, no mundo contemporâneo, um argumento estranho e isolado. Mesmo em países onde de isto é *de facto* negado de várias formas, a visão igualadora da agência que seus regimes democráticos e sistemas legais implicam está ali, sancionada legalmente e passível de ser mobilizada para a conquista de direitos que ainda faltam.

### IX.3. Opções e o enigma das prioridades

As afirmações anteriores não entraram em detalhes sobre as discussões que focalizam a igualdade e seus conflitos (*trade offs*) com a liberdade. Estes são temas que sempre geraram sérias discussões teóricas e conflitos políticos. No presente texto, não posso me ocupar desta questão. Aqui tenho em mente situações que são, em um sentido importante, anteriores a essas discussões. No Noroeste, essas discussões normalmente se referem à questão de quais princípios de liberdade e/ou igualdade devem regular, com quais *trade offs*, a distribuição de bens sociais, já que todos – ou a maior parte deles – alcançaram um nível básico de direitos e capacidades.<sup>17</sup> Por outro lado, em muitos países fora dessa região o problema principal refere-se a indivíduos que não alcançaram esse nível. Isto suscita uma triste pergunta que, em termos dos temas que discuto aqui, é diferente da questão a que acabei de me referir. A pergunta é se existem boas razões – antes dos dilemas da liberdade vs. igualdade serem formulados em condições de prosperidade – para afirmar um direito universalista à satisfação de um nível básico de direitos, liberdades

<sup>17</sup> Em concordância, Dasgupta (1993, p. 45, nota de rodapé) comenta criticamente que: “Muitas obras de ética contemporânea partem do pressuposto de que essas necessidades [básicas] foram satisfeitas.” Este pressuposto é explícito no filósofo político mais influente nas últimas décadas, pelo menos no mundo anglo-saxão, Rawls (1971; existe edição em português, veja Obras citadas); este autor comenta que sua teoria da justiça aplica-se a países onde “só as necessidades materiais menos urgentes ainda precisam ser satisfeitas” (ibid., p. 542); para reafirmação deste pressuposto veja Rawls (2001; existe edição em português, veja Obras citadas). Por sua vez, o mesmo pressuposto está implícito nos textos de Habermas, o filósofo político contemporâneo mais influente no mundo europeu continental; veja, por exemplo, Habermas (1996) em que esse pressuposto está claramente implícito.

e capacidades. Estou convencido de que estas razões existem<sup>18</sup> e que sua base comum é a agência; elas se referem a um aspecto primário de equidade. Não falo de uma completa igualdade, mas de uma igualação básica; com isto refiro-me a que todos possam desfrutar de pelo menos dois bens: primeiro, como vimos quando nos ocupamos das instituições do estado, mas agora de maneira mais geral, ser tratado(a) com o respeito e consideração devidos a um agente; e segundo, alcançar a provisão social de um mínimo de liberdades, direitos e capacidades que permitam exercer essa agência ou, pelo menos, não sofrer privações que a impeçam seriamente.

Acima deste nível podemos, e devemos, ter discussões complicadas – e por que não – apaixonadas sobre os já mencionados *trade offs*: no entanto, sejam quais forem as respostas a estas discussões, continua de pé a pergunta se não só há um dever moral de prover, mas também o direito de exigir por parte daqueles a que faltam capacidades e direitos básicos para possibilitar o exercício de sua agência. Por outro lado, mesmo que os direitos políticos, os direitos e capacidades básicos postulados pelos direitos humanos e o desenvolvimento humano só possam ser derivados indutivamente: como e com base em quais critérios poderíamos traçar uma linha firme e clara acima da qual seria possível interpretar que a agência tornou-se apta em termos do desenvolvimento humano e de direitos humanos? Como no caso dos direitos políticos não há, e nunca haverá, um acordo generalizado intersubjetivo *a priori* e/ou firme sobre esta questão. E, como no caso dos direitos políticos, em vez de tentar estabelecer artificialmente as respectivas fronteiras externas e internas, o procedimento apropriado parece ser analisar as razões e consequências que os levam a não ser passíveis desse tipo de decisão para, a partir daí, extrair algumas conclusões que, embora não sejam decisivas, talvez sejam relevantes.

Um primeiro obstáculo para esse avanço é um argumento bastante frequente: os direitos e/ou as capacidades postulados por estas correntes são “igualmente fundamentais”.<sup>19</sup> Isto é um problema, porque nos deixa sem orientação prática e analítica: por onde começar se há tantas privações de liberdades, direitos e capacidades intimamente interconectados? Também é um problema porque oferece um alvo fácil para os que ne-

<sup>18</sup> Veja, concorrentemente, Shue (2004).

<sup>19</sup> Entre outras fontes veja o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2000, p. 12 e *passim*) para esta expressão e semelhantes.

gam a relevância e/ou o significado conceitual da *problématique* do desenvolvimento humano, dos direitos humanos e de uma teoria da democracia que se estenda além dos confins do regime.

O fato destes direitos e capacidades serem indecidíveis e, simultaneamente, terem grande importância é, certamente, um enigma. Uma possibilidade para começar a sair deste enigma é, como fiz com alguns exemplos relacionados a direitos políticos, proceder *a contrario* e identificar situações de tanta privação que não haveria dúvida de que elas implicam na negação, ou violação, da agência em termos de desenvolvimento humano e/ou de direitos humanos.<sup>20</sup> Este é um passo útil, mas é uma determinação negativa que não nos diz em que ponto as opções básicas da agência podem ser consideradas satisfeitas. Além disso, como ocorre com as liberdades políticas, os critérios considerados relevantes para o desenvolvimento humano e para direitos humanos mudaram com o passar do tempo. No Noroeste esta variabilidade deu origem a muitos conflitos quando alguns buscaram alcançar um conjunto consensual de direitos e capacidades; obviamente isto é ainda mais difícil em países que contam com menos recursos e são mais desiguais que os primeiros.

O conteúdo específico de liberdades, direitos e capacidades, seu grau de especificidade, seu alcance, a relativa prioridade de uns sobre os outros e outros temas deste tipo são e sempre serão discutíveis: existem demasiadas concepções e preferências, demasiadas teorias sobre o que é justo e/ou equitativo e demasiados interesses e posições sociais em relação a eles para estabelecê-los clara e firmemente. Como observa Waldron (1999, p. 225-6):

Qualquer teoria de direitos se enfrentará com desacordos sobre os interesses que identifica como direitos e sobre os termos em que os identifica... Por sua vez, as teorias de direitos têm de defrontar controvérsias sobre os tipos de obrigação que fundamentam e sobre os critérios de prioridade moral que estabelecem: obrigações absolutas, obrigações *prima facie*, prioridades léxicas, prioridades ponderadas, restrições relativas ao agente, prerrogativas relativas ao mesmo etc.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Selznick (1992, p. 171) comenta acertadamente que “Sempre é mais fácil identificar patologias e estabelecer umbrais que dizer objetivamente o que é saúde física, maturidade ou satisfação”.

<sup>21</sup> O’Neill (1989, p. 197) concorda: “Não existe uma única forma de acomodar diferentes direitos. Existem infinitamente muitas maneiras de descrever possíveis ações e, portanto, indefinidamente muitas maneiras de escolher conjuntos de direitos iguais e copossíveis.”

Este é um fato da vida social. Não deve ser lamentado; é consequência da agência humana e da diversidade de projetos de vida, identidades, visões, interesses e posições sociais que ela detém. Qual é a resposta para estes problemas e restrições? Creio que *in dubio pro democracy*; propor um viés pela democracia, mesmo sabendo que ela não é uma fórmula mágica para encontrar soluções. O viés é consequência de considerar que o tema crucial é quem decide, como e sobre que base, quais direitos são sancionados e implementados, e com que intensidade e alcance, enquanto que outros não são implementados ou permanecem como letra morta. Ainda quando são baseadas nas características universais dos seres humanos, quais demandas-necessidades se convertem em direitos efetivos e capacidades obtidas, em que medida são implementadas e com que *trade offs*, é resultado de processos sociais e políticos sempre estimulados por razões e demandas morais. Os reconhecimento mútuos da agência implicados pela cidadania política são cruciais aqui. Este é um espaço, uma possibilidade legalmente amparada a ser exercida por meio de uma participação dialógica que sustenta processos durante os quais, como vimos no capítulo VII, identidades e interesses são definidos e redefinidos. Concorrentemente, Sen (1999, p. 11) afirma que

Nossa concepção das necessidades se relaciona com nossas ideias da natureza evitável de algumas privações e com nosso entendimento daquilo que podemos fazer sobre elas... Os direitos políticos, inclusive a liberdade de expressão e de discussão, não só são essenciais para induzir respostas sociais às necessidades econômicas, como também são centrais para a conceitualização das mesmas necessidades econômicas.

No entanto, como observa Shue (1996, p. 7): “Ninguém [...] pode gozar completamente qualquer direito que supõe ter, se lhe faltam os elementos essenciais para uma vida razoavelmente saudável e ativa.” Em consequência, “seria inconsistente reconhecer direitos referentes à vida ou à integridade física quando se omitem os meios necessários para o gozo e exercício destes direitos”.<sup>22</sup> Estas observações, tristemente óbvias, outorgam dramatismo aos argumentos e lutas sobre quais direitos devem

<sup>22</sup> Veja também Vásquez (2002, p. 102). Sobre o conceito relacionado de humanidade (*personhood*) e o consequente direito a provisões sociais básicas, veja Griffin (2008).

ser sancionados em países onde, devido a várias privações, a própria possibilidade da agência está em jogo. Na verdade, como comento no capítulo VIII, em alguns países surgiram movimentos sociais e políticos dinâmicos; mas com notáveis exceções não foram muito além de conseguir certas decisões em nível nacional ou local. Poucas questões assim formuladas entram regularmente na agenda de políticas públicas que, ao contrário, inclui preocupações com a “segurança pública” que muitas vezes implicam a criminalização da pobreza e, com isso, retrocessos nos direitos civis do setor popular e/ou distribuições temporárias – e humilhantes<sup>23</sup> – de bens a segmentos (frequentemente selecionados de maneira clientelista) deste setor.

Como já deve estar claro a esta altura, não podemos saber *a priori* as respostas às perguntas formuladas nesta seção. Seria uma falácia presunçosa tentar predeterminar que combinação de direitos e capacidades deveria ser exigida por quais setores ou classes necessitadas em um determinado país e período. Tudo o que podemos fazer é tentar esclarecer estes temas e insistir sobre a – pelo menos potencial – importância dos direitos e liberdades sancionados pela democracia política. Neste sentido, a impossibilidade de decidir qual seria um conjunto mínimo suficiente não nos impediu de identificar liberdades sobre as quais podemos assegurar uma proposição empírica indutivamente derivada: *se* faltam esses direitos e liberdades, *ou se* estão severamente restritos, *então* não existe o regime democrático e seu componente de cidadania política. No mesmo sentido, a impossibilidade de determinar um conjunto mínimo suficiente para o desenvolvimento humano e para os direitos humanos não deve nos impedir de estabelecer condições que, com base nos conhecimentos disponíveis, nos permitam afirmar que implicam a negação ou uma severa obstaculização da agência. Por exemplo, em termos do desenvolvimento humano, os médicos e biólogos conhecem os requisitos nutricionais mínimos de diversas categorias sociais, assim como as trágicas consequências que a privação do mínimo respectivo traz para suas vítimas e sua descendência.<sup>24</sup> Em termos de direitos humanos,

<sup>23</sup> Além dos aspectos de dependência e intercâmbio enfatizados pela literatura sobre clientelismo, Ippolito-O'Donnell (2003 e 2008) chama a atenção para as humilhações e a negação *de facto* da cidadania inferida por estes intercâmbios.

<sup>24</sup> Para informação e discussão sobre a situação da América Latina quanto a esta e outras questões relacionadas veja Bartell e Alejandro O'Donnell (2000). De um modo geral, veja Dasgupta (1993, p. 474) que comenta que “Muitas vezes diz-se que mesmo quando uma pessoa não dispõe de bens físicos, ela dispõe de um bem inalienável, ou seja, a *força de*

podemos, por exemplo, identificar práticas de violência contra mulheres e crianças, tortura e outros abusos que claramente negam a agência.<sup>25</sup> Além disso, devemos levar em conta que as respectivas necessidades e privações não são apenas o sofrimento de indivíduos; são males morais, sociais e políticos a ser tratados mediante o reconhecimento das consequentes responsabilidades sociais e políticas.

Sobre a base de evidência deste tipo de privação e de suas consequências, é possível argumentar que, antes de tudo, os recursos de um país devem ser distribuídos para superá-las.<sup>26</sup> No entanto, podemos estar certos de que argumentos alternativos serão apresentados; por exemplo, a favor de distribuir esses recursos a fim de melhorar os serviços de educação e saúde para os setores médios, de forma que uma força de trabalho mais bem capacitada e mais saudável melhore as taxas de crescimento econômico que presumivelmente beneficiarão no prazo médio àqueles que sofrem as privações mais severas. O segundo é que estas são questões políticas, condicionadas por diferentes valores, ideologias, posições sociais e por teorias mais ou menos implícitas sobre o funcionamento de determinada sociedade e, atualmente, cada vez mais do mundo inteiro. Essas discussões definem quais são as necessidades socialmente “reais” que um país enfrenta, ignora e/ou reprime. A política, inclusive a democrática, é tanto consenso quanto conflito. Empurrar temas para a

---

*trabalho [...] mostrei a importante verdade de que isto é falso [...]. A conversão da força de trabalho potencial em força de trabalho real só pode ser realizada se a pessoa encontra os meios para realizar a conversão, não de outra maneira. A nutrição e o cuidado com a saúde são meios necessários para isto” (itálico no original).*

<sup>25</sup> Weale propõe uma regra (1983, p. 35): “O critério básico de um mínimo social [...] é que, quando é satisfeito as pessoas devem estar capacitadas para cumprir com as obrigações que são convencionalmente esperadas de todas as pessoas nesta sociedade, como produtores, cidadãos, vizinhos, amigos e pais.” Isto, por sua vez, está baseado no “princípio de que o governo deve assegurar as condições de autonomia igual a todas as pessoas sujeitas à sua jurisdição” (ibid., p. 42). Por sua vez, Miller (1999, p. 210) argumenta a favor da “identificação de necessidades acima do mínimo biológico com referência a regras sociais compartilhadas. Aqui a afirmação é que dentro de cada comunidade haverá uma concepção compartilhada da categoria de atividades que, em conjunto, compõem uma vida normal [...] condições que permitem que as pessoas levem uma vida minimamente decente em sua sociedade”.

<sup>26</sup> Para argumentos nesta direção veja, entre outros, Arango (2002), Nussbaum (1997 e 2002), Pogge (2008), Sen (2000) e Vásquez (2001). Além disso, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais de 1996 compromete o país signatário a: “Tomar medidas [...] ao máximo de seus recursos disponíveis, com uma visão que progressivamente busque alcançar a completa realização dos direitos reconhecidos no Pacto por todos os meios apropriados, inclusive particularmente a adoção de medidas legislativas.” O fato de muitos países terem fracassado em honrar este compromisso não desmerece sua importância moral e simbólica atual e talvez especialmente de longo prazo; veja a respeito Beetham (1999).

agenda pública, argumentando que algumas necessidades geram direitos que devem ser exigidos do estado e da sociedade e debater sobre as prioridades relativas dos vários tipos de necessidades e direitos são questões conflitantes – e são tão mais quanto maior for a desigualdade em uma sociedade e quanto mais acostumados a seus privilégios estiverem seus setores e classes dominantes.

Neste ponto enfatizo uma das interseções entre democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos: exceto para indivíduos ou circunstâncias excepcionais, a efetividade das liberdades e direitos políticos exige que se tenha alcançado algumas capacidades e direitos humanos básicos: inversamente, as lutas para alcançar esses direitos e capacidades pode se beneficiar dos empoderamentos potenciais providos pela democracia política.<sup>27</sup> Uma análise pessimista diria que desenhei um círculo vicioso. Uma visão alternativa começa por reconhecer a dinâmica particular e a abertura histórica da democracia. A sempre possível expansão ou retração dos direitos políticos, sociais e civis e – abrangendo todos – o tema dos direitos e capacidades que possibilitam a agência, são o campo em que a competência política sempre se desenvolveu e continuará a se desenvolver.<sup>28</sup>

Estes são processos políticos que costumam levar a decisões tomadas pelo estado. A história é testemunha de que nenhum “pacote completo” destas capacidades e direitos foi alguma vez sancionado e muito menos implementado. Isto deixa claro que é incorreto exigir uma especificação *a priori* de um conjunto mínimo suficiente destas liberdades, direitos e/ou capacidades; também deixa claro que é injusto desconsiderar reivindicações que não se proponham a alcançar simultaneamente um pacote completo desses bens. A história também é testemunha de que os recursos necessários para conseguir alguns deles foram disputados e redefinidos durante processos conflitantes; diversos tipos de circunstâncias e

<sup>27</sup> Esta inter-relação está à base de um dos argumentos centrais da obra recente de Habermas (1996, p. 127), “La co-originalidade de la autonomía cívica y privada” em função da qual “as instituições do estado constitucional devem assegurar um exercício efetivo da autonomia política de cidadãos socialmente autônomos” (ibid., p. 176). É claro que este autor escreve sobre países que alcançaram uma articulação significativa entre esses níveis.

<sup>28</sup> Como argumentou Marshall (1992, p. 18): “Não há um princípio universal que determine quais devem ser esses direitos e obrigações, mas as sociedades em que a cidadania é uma instituição em desenvolvimento cria uma imagem de um cidadão ideal com base no qual é possível medir o avanço e para que lugar pode ser dirigida a aspiração. O impulso para frente ao longo do caminho assim traçado é um impulso até a medida mais completa de igualdade.” Veja também Donnelly (1999).

alianças políticas levaram a priorizar algumas demandas sobre outras que provavelmente não eram menos básicas que as primeiras. No entanto, os direitos de cidadania política somados a sejam quais forem os direitos civis existentes e eventualmente a alianças políticas apropriadas,<sup>29</sup> aguçam “as armas dos frágeis”<sup>30</sup> para continuar a árdua luta.

Além disso, se um país é pobre e tem um estado anêmico e um sistema legal mutilado, quais seriam as sequências e trajetórias adequadas para progredir? A respeito tenho uma sugestão certamente insuficiente e no melhor dos casos de prazo médio: pelo menos com relação à América Latina, dar mais ênfase do que foi dada de um modo geral à expansão de direitos civis (como os defini e em sua superposição com os direitos humanos). A razão é que, sejam quais forem os direitos civis obtidos, podem converter-se em apoio importante para uma democratização mais completa, provavelmente até mesmo mais do que foram, em seu momento, no Noroeste. Os direitos civis não só protegem, mas também empoderam ao dar oportunidades para a obtenção de outros direitos. Os direitos civis tornam possível (mas reconheço, apenas possível) para diversos atores coletivos e individuais definir autonomamente sua identidade e interesses, ajudados pelos direitos e liberdades que um regime democrático sanciona.<sup>31</sup> Além disso, as extensões de direitos civis baseadas na utilização dos direitos políticos tendem a dar força a estes últimos; isto, por sua vez, abre portas para as lutas por outros direitos, inclusive os sociais.

No próximo capítulo discuto fatores adicionais de complicação e sugiro alguns critérios para enfrentá-los.

<sup>29</sup> Para reflexões sobre esta questão veja O'Donnell (1997).

<sup>30</sup> Como foi expresso e analisado em Scott (1985 e 1990; existe edição em castelhano, veja Obras citadas).

<sup>31</sup> Com respeito a estes direitos, Marshall (1981, p. 141) afirmou convincentemente que “Eles, portanto, tornam-se parte da personalidade do indivíduo, um elemento dominante em sua vida cotidiana, um componente intrínseco de sua cultura, a base de sua capacidade para atuar socialmente e criadores das condições ambientais que possibilitam a ação social em uma civilização democrática [...] os direitos civis, embora correspondam a indivíduos, são utilizados para criar grupos, associações, corporações e movimentos de todos os tipos”.

## Capítulo X

# Os enigmas da globalização e o pluralismo legal

Começo este capítulo com uma história pessoal que fez com que eu me tornasse cético sobre a conveniência, e a possibilidade, de postular em abstrato um tipo único preferível de democracia (seção X.1). Ali lançamos um rápido olhar sobre a enorme variedade de formas humanas e sociais que sempre existiram e que aumentaram, em si mesmas e talvez ainda mais em sua visibilidade, nos tempos atuais. Um primeiro aspecto desta variedade é, claro, o que se intensificou com a globalização, um tema extremamente complexo e polêmico que discuto a seguir, embora apenas da perspectiva das questões diretamente tratadas neste livro (X.2); um tema intimamente relacionado é o pluralismo, especialmente em sua versão de pluralismo legal, que discuto em X.3. Estas considerações complicam o argumento sobre a agência que apresentei nos capítulos anteriores; trato deste tema em X.4, embora de forma bastante sumária. No entanto, creio que ainda é possível propor o que chamo de alguns padrões básicos para qualquer democracia política, seja qual for seu contexto social e cultural (X.5). Uma seção final (X.6) nos prepara para chegar às Conclusões deste livro.

## X.1. Na biblioteca de Yale

Como fiz no capítulo VII, começo aqui com uma experiência pessoal que, embora muito menos dramática, também me impressionou profundamente. Como mencionei na Introdução, de 1968 a 1971 estudei ciência política na Universidade de Yale. Rapidamente descobri na biblioteca livros que pretendiam explicar por que os países ibéricos (América Latina, Espanha e Portugal) não eram, nem podiam, converter-se em democracias, nem alcançar altos níveis de desenvolvimento econômico. O argumento era que nós os ibéricos compartilhávamos uma religião e uma cultura definidas por visões hierárquicas da autoridade e orgânico/corporativistas da sociedade. A razão que sustentava esse argumento era a falta de individualismo, considerado por esses autores como base indispensável para a democracia e o desenvolvimento. As consequências destes textos não eram politicamente inocentes: implicavam que os regimes autoritários que nessa época governavam a Ibéria eram a forma política que melhor “encaixava” com nossa cultura; portanto deviam ser vistos positivamente por aqueles que elaboravam políticas em Washington e em outras capitais do Noroeste. Consequentemente, a luta pela democracia ou a intenção de promovê-la nestes países era vista como impossível e até prejudicial, não só para os interesses dos países do Noroeste, mas também para aqueles como nós, que supostamente vivíamos felizmente sob o autoritarismo.

Durante meus passeios pela biblioteca fiz outra descoberta. Havia livros que apresentavam um argumento marcadamente semelhante sobre países considerados sob a égide do budismo ou do confucianismo; todos, como no caso da Ibéria, supostamente viveriam contentes sob autoritarismos considerados consistentes com sua religião e cultura. Uma vez mais, o fato destes países não terem uma cultura individualista era a razão que supostamente fazia com que a democracia, e até mesmo o desenvolvimento econômico, lhes fossem “antinaturais”. Nos dias atuais, outros livros apresentam argumentos semelhantes sobre os países islâmicos – não há nada de novo sob o sol exceto que, além disso, agora alguns dizem que as civilizações tendem, ou são até mesmo induzidas, a se chocarem...

Desde então preocupei-me em saber se e em que medida as supostas incompatibilidades culturais e/ou religiosas com a democracia são reais ou são expressão de um viés etnocêntrico, como ocorreu em relação aos países que, no passado recente, foram depreciados com le-

viandade semelhante. Isto estimulou minha participação no projeto “Transiciones desde um Régimen Autoritario”,<sup>1</sup> como forma de buscar caminhos para a democratização que não tivessem que esperar as calendas gregas de alcançar altos níveis de desenvolvimento econômico e/ou a transformação de nossas culturas.

Esta é a perspectiva com a qual me aproximo às seções seguintes. Limito-me a algumas observações gerais, originadas nos comentários anteriores mas também extraídas da visão que apresentei em capítulos prévios relacionada com o universalismo da agência e às consequentes obrigações de respeito e consideração a ela devidas.

## X.2. Notas sobre a globalização

Os estados têm uma outra face além das que discuti no capítulo VI. Refiro-me àquela que é resultado dos processos de globalização que recentemente provocaram tanta atenção e debates. O fato de ter escrito este livro significa que não estou de acordo com os que afirmam que a globalização, como quer que seja definida, leva ao desaparecimento, ou pelo menos à insignificância do estado. Por outro lado, é inegável que vários aspectos da globalização econômica, financeira e informativa provocam mudanças importantes na estrutura institucional, bem como no alcance e metas de diversas políticas estatais. É também inegável que vários aspectos da globalização vêm erodindo direitos duramente conquistados pelos trabalhadores no Noroeste, e mais ainda por trabalhadores no resto do mundo – um dos reflexos desta consequência aparece no grande e crescente tamanho do mercado de trabalho informal a que me referi no capítulo VIII; outro são os padrões de migração internacional que geram preocupações e alarmantes reações chauvinistas nos países receptores.

Por outro lado, alguns aspectos da globalização têm consequências benéficas que costumam ser minimizadas pelas condenações genéricas deste fenômeno. Refiro-me a fatos como as maiores capacidades que para os movimentos sociais e de protesto de vários tipos significa o acesso à internet, telefones celulares, mensagens de texto, vídeos e

---

<sup>1</sup> Como já mencionei, os resultados deste projeto foram publicados nos quatro volumes organizados por O'Donnell, Schmitter e Whitehead (1986).

fotografias em rede;<sup>2</sup> o crescimento e ativismo de redes e organizações internacionais que apoiam vários movimentos populares, indígenas e ecológicos;<sup>3</sup> a expansão de alguns modelos de educação através da internet; a possibilidade do acesso instantâneo às notícias mundiais e à informação provida por diversas redes e instituições; e, em geral, a resultante expansão de espaços públicos e redes dialógicas.

No que me interessa aqui diretamente – o impacto da globalização no estado – concordo com alguns acadêmicos que se ocuparam deste tema. Começo com Agnew (1999, p. 184) que, após observar estas mudanças, conclui que de todas as formas “os estados têm um papel contínuo e vital a desempenhar no mundo na contínua evolução de redes e fluxos.” Esta conclusão é reforçada por Held (1999, p. 441; existe edição em castelhano, veja Obras citadas), afirmando que

os padrões de mudança regional e global estão transformando o contexto da ação política, criando um sistema de múltiplos centros de poder e esferas de autoridade superpostos – uma ordem pós-Westfalia [...mas] a globalização econômica de forma alguma se traduz necessariamente em uma redução do poder estatal; e mais, ela está transformando as condições sob as quais se exerce o poder estatal... Há boas razões para duvidar das bases teóricas e empíricas das afirmações que sustentam que os estados-nação estão sendo eclipsados pelos padrões contemporâneos de globalização.<sup>4</sup>

Estas questões pertencem a uma das dimensões básicas do estado, sua filtragem. Sem dúvida os atuais processos de globalização colocam sobre esta dimensão exigentes demandas; no entanto, parece claro que até que ponto as consequências prejudiciais da globalização são filtradas ou atenuadas, enquanto suas consequências benéficas são permitidas e promovidas, depende, significativamente, do tipo de estado existente. Held et al. (1999, p. 441) diz que “Estes efeitos da globalização sobre a

<sup>2</sup> Sei que isto não construiu uma boa ponte sobre a “divisão digital” existente entre os ricos e altamente educados e os pobres e excluídos. No entanto, estes fatos dão a estes excluídos, assim como a seus aliados (veja a próxima nota de rodapé) possibilidades que até agora não tinham.

<sup>3</sup> Sobre estas redes transnacionais veja Keck e Sikkink (1998; existe edição em castelhano, veja Obras citadas) e Risse, Roop e Sikkink (1999).

<sup>4</sup> Doornbos (2006, p. 43) acrescenta que “Em uma perspectiva dinâmica, podemos ter necessidade de ver o estado como continuamente redesenhando-se a si próprio ao mesmo tempo em que é redesenhado.”

governança são mais complexos e trazem uma mudança importante do entorno que está afetando os estados, mas sua influência e limitações são mediadas pela política e pelas instituições nacionais.”<sup>5</sup>

Além disso (ibid.)

com efeito, qualquer avaliação dos impactos acumulados da globalização deve reconhecer seu caráter altamente diferenciado na medida em que modelos particulares de impacto – seja decisional, institucional, distribucional ou estrutural – não são experimentados de maneira uniforme por todos os estados... o impacto da globalização é significativamente mediado por estratégias governamentais – e societais – específicas para desafiar, administrar ou moderar os imperativos globalizantes.<sup>6</sup>

Este é o ponto em consideração aqui. Sim, a globalização afeta o funcionamento dos estados e das sociedades de várias maneiras, negativas e positivas. Mas isto não augura o desaparecimento do estado; estados fortes, não acidentalmente muitos deles entre os do Noroeste, esforçam-se seriamente para assimilar e controlar – inclusive mediante a redefinição de suas leis e burocracias – as consequências negativas, e (em grau variável) permitir e promover as positivas.

Certamente este é um desafio importante para os estados desarticulados e fragmentados que com frequência existem em outras partes do mundo. As falhas em suas quatro dimensões; a consequente debilidade burocrática e legal; as práticas neopatrimonialistas de muitos daqueles que os habitam; a consequente carência ou desmoralização dos funcionários capacitados e comprometidos que poderiam se ocupar das complexas questões suscitadas pela globalização – tudo forma um quadro preocupante, por si e porque alimenta uma desigualdade crescente entre os estados e seus respectivos países. Estas falhas levam, em alguns casos,

<sup>5</sup> Para detalhes veja Kahler e Lake (2003). Após uma revisão desta questão e outras a ela relacionadas, Kjaer (2004, p. 204) afirma que “Os estados são filtros, chave por meio dos quais os processos globais são modelados.” Para avaliações que basicamente concordam com as anteriores, veja Bouzas e Ffrench-Davis (2005), Diniz (2004), Evans (1997), Held (2002), Hurrell (2007), Reis (2004), Touraine (2000), Velasco e Cruz (2003) e Zimmerling (2004).

<sup>6</sup> Veja Weiss (2005), que após estudar as mudanças recentes na estrutura institucional do estado italiano conclui que a globalização não diminuiu seu “ativismo”, apenas transferiu algumas de suas manifestações para áreas novas ou reformuladas da política. De uma perspectiva diferente, Meyer (1999, p. 57) concorda: “O estado moderno pode ter menos autonomia do que antes, mas claramente tem mais que fazer do que antes.”

como na Argentina durante os anos 1990, a uma quase completa abdicação do papel de filtragem do estado, ao mesmo tempo que se vangloriava de uma globalização ilimitada; em outros casos elas levam a tentativas prejudiciais de proibir, com poucos resultados, a maior parte dos aspectos da globalização.

Gostaria de lembrar que no capítulo VI observei que, especialmente na América Latina e em outros países fora do Noroeste, os ricos e poderosos encontram sempre formas de evadir ao estado. Isto também ocorre com relação ao tema que estou discutindo. Um aspecto importante da globalização econômica e legal é a grande expansão da *lex mercatoria* – como foi denominado antes do aparecimento do estado moderno –, o direito comercial privado.<sup>7</sup> A este respeito, Jayasuriya (2002, p. 445) menciona “O formidável crescimento da autoridade internacional privada [... que implica] a tentativa de tratar o mercado como uma ordem constitucional com suas próprias regras, procedimentos e instituições que operam para proteger a ordem do mercado de interferências políticas” (ibid., p. 452).<sup>8</sup> Isto implica tirar da jurisdição dos estados questões importantes de investimentos estrangeiros, comércio, propriedade intelectual e outras. No entanto, é importante fazer aqui duas ressalvas. Uma é que as políticas estatais fazem diferença. Voltando à Argentina dos anos 1990, o governo aceitou toda jurisdição externa exigida por corporações estrangeiras e até mesmo nacionais – o país hoje está pagando caro por esta abdicação. Ao contrário, o Brasil, sob um governo que, em alguns aspectos, considerava-se (se adequadamente ou não, não importa neste ponto) que compartilhava semelhantes orientações “neoliberais”, negou essa abdicação de sua jurisdição às mesmas corporações transnacionais e organizações financeiras internacionais, e isso não interrompeu o fluxo de investimentos estrangeiros ao país. A segunda ressalva é que, por mais inevitáveis que

<sup>7</sup> Veja sobre este tema Cutler (2001) assim como Jayasuriya (2002) e Schneinderman (2001). Da perspectiva da influente elaboração de regras e adjudicações quase-judiciais por parte de organizações internacionais e instituições semiprivadas veja Alvarez (2005); neste contexto merece menção especial a importância crescente de instituições quase-judiciais de “resolução alternativa de conflitos” (*alternative conflict resolution*, ADR) com vieses geralmente favoráveis aos países mais poderosos e as corporações multinacionais.

<sup>8</sup> O autor menciona as associações de padrões internacionais e as referidas quase-judiciais ou de arbitragem internacional, as quais devem ser acrescentadas enfaticamente as agências de qualificação creditícia.

sejam algumas dessas transferências de jurisdição (especialmente a algumas instituições de comércio e de finanças internacional) isto não impede a existência de esforços sérios e inovadores para proteger com razoável eficácia a economia nacional e defender os direitos de seus cidadãos(dãs). Como vimos, o capitalismo necessita de um estado basicamente afim, e capitalistas e seus intelectuais sempre apresentaram argumentos contra direitos e políticas que pareciam dificultar a ilimitada expansão do capitalismo. As influências resultantes têm, em vários países da América Latina, consequências que expressam, se bem que indiretamente, um aspecto da globalização econômica mal filtrada. Um exemplo são os vultosos gastos que, fomentados pela intenção de atrair investimentos estrangeiros e as pressões e empréstimos de organizações financeiras internacionais, foram realizados nas últimas décadas em *hardware* judiciário, por exemplo, edifícios e computadores. Mas na maioria dos casos isto foi realizado principalmente nas áreas do poder judiciário que se ocupam de questões que interessam diretamente às grandes empresas e ou questões de “segurança” concebidas de maneira repressiva; por outro lado, em contraste com isto mas em consonância com as várias faces do estado que descrevi no capítulo VI, as instalações do poder judiciário que se ocupam de temas relacionados as pessoas comuns foram muito menos favorecidas por essa generosidade.<sup>9</sup>

Tudo o que disse acima expressa problemas novos e complexos. Mas na medida em que são entendidos e politicamente processados como tais, e não como sintoma de uma globalização irresistível ou de um próximo “fim da história,” eles geram, como outras situações talvez não menos difíceis geraram no passado, desafios que os estados que querem reivindicar credibilidade como defensores do bem comum deveriam esforçar-se por resolver. Temos de reconhecer, no entanto, que para a maioria dos países fora do Noroeste estes desafios aumentam em função do dito acima sobre a *lex mercatoria* e seus desenvolvimentos conexos – mas é mais amplo do que isto. Refiro-me ao que argumenta Hurrell (2007, p. 11) em um excelente livro:

<sup>9</sup> Domingo (1994) afirma que embora os gastos “favoráveis para os negócios possam ser úteis para fomentar os investimentos, tendem a produzir um desenvolvimento dualista do sistema legal” centrado em aspectos “que favorecem os setores modernizantes da elite econômica em questões de natureza econômica, de negócios ou financeira [... enquanto que] outras áreas de litígio e acesso à justiça permanecem intactas, corrompidas e continuamente carentes de infraestrutura e recursos”. Veja também Hammergreen (2007) e Shapiro (2003).

A ordem mundial, na medida em que é uma ordem, é basicamente ordenada por uns poucos estados muito poderosos, direta ou indiretamente, por meio de sua influência em várias organizações internacionais... [esta é] a maneira pela qual as estruturas de governo desenvolvidas dentro do sistema internacional refletem e reforçam padrões mais amplos de desigualdade que caracterizam o sistema global.

Na próxima seção trato de outros aspectos deste problema.

### **X.3. Notas sobre a globalização e o pluralismo legal**

Na seção anterior posterguei algumas referências a outros aspectos da globalização que implicam a expansão e crescente juridificação e judicialização do direito internacional em tribunais internacionais e nas jurisdições nacionais de alguns países. Apesar de inconsistências e abundante hipocrisia na aplicação do direito internacional por parte de governos e instituições internacionais, concordo com autores que afirmam que este direito sanciona e promove visões valiosas de ética universal que podem ser compartilhadas por diversas tradições culturais e religiosas.<sup>10</sup> De grande importância é também o surgimento de um regime transnacional de direitos humanos, incluindo não apenas as redes já mencionadas mas também vários convênios internacionais, a começar pela Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas de 1948, seguida por declarações e convênios sobre temas tais como gênero (1979 e 1999), tortura e outros horrores (1984), discriminação racial (1965), direitos das crianças (1989) e de povos indígenas (2007) entre outros.

Neste sentido Hurrell (2007, p. 63-64) afirma que “o direito internacional se transformou em uma fonte cada vez mais importante de direito nacional e é frequentemente utilizado na aplicação da lei em nível nacional” [assim como vários tribunais internacionais, O'D]. Isto é particularmente correto com relação aos direitos humanos, que em muitos

<sup>10</sup> Para a discussão deste aspecto veja Philpott (2007). Este autor reconhece diversos debates e obstáculos para a difusão destes valores mas afirma, a meu ver corretamente, que a tradição do direito internacional implica “uma ética universal, que se estenda a todos os cantos do planeta [que é] uma louvável aspiração [...]. Uma ética planetária é o ponto central desta tradição” (2007, p. 17).

países foram (pelo menos formalmente) constitucionalizados e em alguns são diretamente aplicados ou invocados pelos tribunais nacionais. Para citar Hurrell (2007, p. 304) uma vez mais, “desta maneira vimos o surgimento de uma cultura internacional e transnacional de direitos humanos que supõe uma linguagem amplamente compartilhada, um vocabulário moral inclusivo, e uma estrutura normativa bem desenvolvida e uma autoridade que poucos grupos estão dispostos a desafiar ou a se declarar eximidos”.<sup>11</sup>

Infelizmente esta não é a história toda. Grande parte dos desenvolvimentos positivos que mencionei ocorreu a partir da metade da década de 1970 até finais da década de 1990, junto com o apoio internacional a transições de regimes autoritários que aconteceram em vários países fora do Noroeste. No entanto, o significado, conteúdo e consequências das intervenções internacionais e alterações no direito internacional mudaram drasticamente, em particular após os atentados de 11 de setembro de 2001. Depois do atentado, o governo dos Estados Unidos, apoiado por outros, sob o lema “guerra contra o terrorismo”, realizou ações unilaterais e promoveu ações multilaterais que solaparam seriamente os avanços que mencionei há pouco. Esse governo promoveu ações coercitivas através do Conselho de Segurança das Nações Unidas, por meio de uma interpretação de seus poderes que, como afirma Cohen (2008b), “usurpou” aspectos cruciais da autoridade da Assembleia Geral. No entanto, consentindo implicitamente nesta extralimitação, a Assembleia aprovou em 2005 a doutrina da “responsabilidade de proteger” indivíduos ou grupos de supostas violações dos direitos humanos, inclusive por meio de intervenção coercitiva sem o consentimento dos estados imputados. Além disso, hoje o Conselho de Segurança “tem liberdade considerável para interpretar o significado das ameaças à paz e à segurança internacionais e não há nada que o impeça de autorizar ações mais amplas de autodefesa preventiva e antecipada” (Hurrell, 2007, p. 155).

Em consequência, ultimamente a defesa dos direitos humanos, bem como a promoção da democracia<sup>12</sup> foram agressivamente invocadas (ou

<sup>11</sup> Cohen (2008a, p. 580) comenta que “As declarações e pactos [internacionais] de direitos humanos foram um referente normativo importante para a sociedade e para os ativistas de movimentos sociais nacionais. Ajudaram a legitimar a mudança política baseada na justiça e orientada para a democracia, por meio da autorização e do *empoderamento* dos movimentos de cidadãos exigindo direitos de seus governos e reivindicando sua institucionalização legal e constitucional”.

<sup>12</sup> Para uma crítica severa – e a meu entender em boa parte justificada no que respeita ao pe-

seletivamente esquecidas) unilateralmente ou através do Conselho de Segurança e de alguns governos, de formas que agem principalmente em benefício de interesses geopolíticos e econômicos dos países mais poderosos, precisamente aqueles que têm assentos no Conselho e em outras importantes instituições internacionais relacionadas à segurança. Um grave dano colateral é a nuvem de suspeita lançada sobre os esforços bem-intencionados e pacíficos para promover os direitos humanos e a democracia que continuam a existir na comunidade internacional.

Em consequência, como afirma Cohen (2008b, p. 457) convincentemente:

Confrontamo-nos com a aparente necessidade de um *trade off* entre direitos humanos e segurança humana, nacional e internacionalmente. Ainda pior, pelo que parece os protetores mundiais da “segurança humana” sob a doutrina da “responsabilidade de proteger” agora tendem a solapar os direitos, o constitucionalismo e a democracia, fortalecendo um poder executivo nacional e mundial arbitrário em detrimento de parlamentos, tribunais e do estado de direito.

Isto é maravilhoso para governantes pouco democráticos “que são serviços cooperadores. Podem invocar resoluções obrigatórias do Conselho para conseguir que sejam aprovadas leis nacionais que violam direitos, ampliando desse modo seu poder, algo que justificam como um ato de conformidade com o direito internacional” (Cohen, 2008b, p. 463).<sup>13</sup>

De qualquer forma, estou convencido que os direitos humanos e seu regime internacional têm um valor que se sobrepõe ao conteúdo e consequências dos negativos desenvolvimentos que acabo de comentar. No entanto, observei no capítulo VI uma limitação destes direitos, no sentido de que se sobrepõem apenas parcialmente aos direitos de

---

ríodo atual – dos motivos e consequências da “democratização e mudança de regime por meios coercitivos” veja Guilhot (2005).

<sup>13</sup> Para comentários e análises com ideias semelhantes veja Hurrell (2007, p. 161). Além disso, este autor e Cohen op.cit. apresentam uma crítica justificada da Resolução 1373 do Conselho de Segurança de setembro de 2001 que criou o Comitê Antiterrorista e estabeleceu, como direito internacional obrigatório para todos os estados e com sérias consequências em nível mundial, maneiras de identificar pessoas como terroristas que violam as regras mais elementares do devido processo e que, é claro, são uma arma extremamente perigosa nas mãos de qualquer governo contra sua oposição, em particular, mas não exclusivamente, os governos autoritários. Para detalhes recomendo op.cit. e a literatura que citam.

cidadania; isto se deve a que, exceto os primeiros serem sancionados pelo direito estatal e na prática adotados pelo poder judiciário, vários direitos humanos e de desenvolvimento humano carecem de mecanismos de acionabilidade jurídica. Por outro lado, os direitos de cidadania são de alcance mais limitado que os direitos humanos, visto que em princípio aplicam-se unicamente aos cidadãos(dãs), não a todos os habitantes de um determinado país. Como afirma Ferrajoli (1995, p. 41), “Atualmente [...] a desigualdade opera por meio do molde estatista da cidadania, cuja definição sobre a base da pertença nacional e territorial representa a última limitação normativa do princípio de igualdade jurídica.”<sup>14</sup>

Apesar desta e outras limitações, creio que esses desenvolvimentos expressam a crescente consciência moral de uma humanidade que, apesar de (e talvez em alguma medida também em virtude de) tantos eventos, políticas e decisões escandalosamente contrárias a valores básicos de dignidade e respeito humanos, foram convergindo até concordar acerca da importância fundamental destes valores. Eles só podem se referir a agentes, o tipo de ser que é reconhecido como tal por muitas culturas e religiões mundiais.<sup>15</sup> Isto só pode ter como base o reconhecimento, cada vez mais amplo, de uma humanidade compartilhada<sup>16</sup> e de obrigações básicas de respeito e consideração a ela devidas; o que a democracia política estabelece como reconhecimento

<sup>14</sup> A resultante “brecha de cidadania” é discutida nos capítulos em Brysk e Shafir (2004). Apesar disso, contra a inclinação um tanto pessimista destes autores, é a meu ver alentador que em muitos países os direitos civis (que, como afirmei incluem importantes direitos humanos) sejam sancionados de maneira universalista, enquanto alguns direitos políticos são estendidos a estrangeiros em eleições subnacionais em alguns países; veja Banting e Kymlicka (2006) e especialmente Baubock (2006) para detalhes sobre este tema, inclusive o conceito de “cidadania residencial” adotado para eleições locais em 13 países da União Europeia, bem como reconhecimentos parecidos em alguns países fora dessa região. Além disso, como menciono no texto, alguns direitos humanos promovidos em âmbitos internacionais estão sendo incorporados à legislação nacional e reconhecidos em sentenças judiciais. No entanto, concordo com este e outros autores quando dizem que ainda há muito a fazer com relação a estes temas.

<sup>15</sup> É significativo que todas as grandes religiões mundiais (à exceção de versões ortodoxas do calvinismo) consideram o ser humano como um agente moralmente responsável, na medida em que todas veem o destino depois da morte como sendo de alguma forma determinado pelo que fazemos e não fazemos na vida presente.

<sup>16</sup> A este respeito são importantes as investigações sobre “universais humanos”. Como comenta Brown (2004, p. 47), centenas destes universais foram identificados “em todos os povos conhecidos pela etnografia e pela história”; boa parte destes universais inclui direitos que na atualidade são considerados humanos e/ou civis.

legalmente sancionado da agência é apenas uma parte, ainda que muito importante, deste processo.

Neste sentido, Kymlicka (2007b, p. 4) argumenta que:

[Podemos] pensar sobre a ética global como um fenômeno de dois níveis. Em um nível temos um discurso internacional que se sustenta por si, como o dos direitos humanos, que busca definir um conjunto mínimo de padrões que contemple a todos. Em um segundo nível, temos uma multiplicidade de diferentes tradições éticas, cada uma com sua própria versão de quanto mais, ou o que mais, se necessita acima dos direitos humanos.

É claro, este autor, assim como outros que fazem parte do livro em que está incluído este texto (Sullivan e Kymlicka, 2007) são conscientes de que esta afirmação sobre padrões internacionais mínimos é questionada. Não vejo uma forma clara de resolver terminantemente as disputas resultantes; creio, então, que um passo razoável é agir como recomendam este e outros autores e empreender diálogos transculturais e transreligiosos com um espírito de entendimento mútuo. Como diz Sullivan (2007, p. 209) “[O] reconhecimento das complexidades de critério abre para todos os participantes o imperativo do diálogo e da aprendizagem de outros”.

O precedente exige atenção sobre um tema intimamente relacionado, o pluralismo legal. Vimos que o capitalismo se expandiu pelo mundo inteiro, eliminando, transformando ou subordinando outros modos de produção e intercâmbio; vimos também que os estados surgiram em todas as partes, exibindo os atavios formais/institucionais dos países do Noroeste. Mas esses capitalismo e estados e, mais tarde em alguns países, também os regimes democráticos, são parte de sociedades que foram estruturadas por processos diferentes dos do Noroeste. Um tema que mencionei e se origina disto se refere a extensão desigual do sistema legal destes países, na América Latina e em outras regiões. Estas são sociedades mais heterogêneas e fragmentadas, e diversas dimensões de seus estados, incluindo seus sistemas legais, refletem essas características e, em muitos casos, ajudam a reproduzi-las. Algumas vezes isto envolveu o transplante de códigos legais completos, outras, de critérios legais gerais provenientes do Noroeste; em algumas regiões, como na América Latina,<sup>17</sup> isto se fez por meio de decisões mais ou menos autônomas dos

<sup>17</sup> Sobre características históricas da elaboração das constituições na América Latina veja Negretto e Aguilar-Rivera (2000).

respectivos estados, ou como implantações imperialistas do direito colonial e, em outros casos, alguns dos quais sobrepostos aos anteriores, pela sobrevivência de diversos tipos de direito consuetudinário, tradicional ou indígena, embora transformados pelo contacto com o direito e o poder ocidental. O resultado fora do Noroeste, em vários graus de acordo com as várias regiões, é a conseqüente complexidade do que denomina-se “pluralismo legal”.<sup>18</sup> Este pluralismo se reflete nos sistemas legais dos povos originários como no caso da América Latina; em outras partes do mundo aparece nas influências de algumas grandes religiões, como a islâmica, a judia e a hindu que, em países onde têm um peso forte ou majoritário, regulam seus seguidores em várias questões de direito civil (e às vezes comercial) por meio de seus próprios sistemas legais. Em vários países estes sistemas são formalmente reconhecidos em sua coexistência com o direito civil e comercial ocidental sancionado pelo estado para outros membros da população enquanto que, por outro lado e para aumentar a complexidade, os respectivos estados sancionam como geralmente válidas regras ocidentais de legalidade em termos das liberdades e direitos políticos de toda a população.<sup>19</sup> O pluralismo legal e seu fenômeno concomitante, o multiculturalismo, por mais elogiado ou lamentado que seja em suas múltiplas manifestações, é expressão da profunda heterogeneidade de muitos dos países que, na atualidade, têm estados que abrigam regimes democráticos e, em consequência, sancionam as liberdades e direitos universalistas da cidadania política; esta heterogeneidade que tem grande influência sobre as características tanto de seus estados quanto de suas democracias, têm sido pouco explorada pela literatura sobre a democracia.

<sup>18</sup> Sobre este tema veja Rudolph e Rudolph (1967), assim como Hooker (1975) e Berman (2007); sobre direito colonial veja Benda-Beckmann (2001), Brown (1995), Comaroff (2001), Mamdani (1999) e Merry (1988). Com relação à América Latina veja Gómez (2002), Sieder (2000 e 2002), van Cott (2000) e Yrigoyen Fajardo (1999 e 2001; existe edição em castelhano, veja Obras citadas).

<sup>19</sup> Um estudo voltado para estas questões teria também de se ocupar da situação de países – inclusive alguns do Noroeste como o Reino Unido – onde a lei de comunidades judias, hindus e islâmicas regula *de facto* diversas questões civis e comerciais de seus seguidores. Não existe em parte alguma uma completa homogeneização do direito estatal (especialmente após a intensa migração internacional e diversos padrões de difusão cultural), mas existem diferenças entre países que vale a pena considerar. Sobre os dilemas e conflitos que alguns países do Noroeste enfrentam sobre essas questões, veja Fetzer e Soper (2005) e Messina (2007); para uma discussão geral deste tema veja Benhabib (2004; existe edição em castelhano, veja Obras citadas).

Estas questões se relacionam com o argumento central deste livro: a fundação constitutiva da democracia, incluindo sua versão parcial como democracia política, sobre uma concepção universalista e legalmente amparada da agência. Isto ocorre em países que adotam esse tipo de regime e, em consequência, promulgam pelo menos o lado político da cidadania. Porém, esta visão pode ser ignorada ou negada por indivíduos a quem, sob um regime democrático, se exige, por lei, reconhecer que todos – independentemente de gênero, classe, etnia etc. – têm direitos iguais de eleger e de ser eleitos, bem como de gozar das liberdades políticas que rodeiam esses direitos.

Para entender o que são e como funcionam muitas democracias contemporâneas, precisamos entender como os princípios básicos da agência pressupostos por um regime democrático coexistem em cada país com várias maneiras de ignorá-los ou negá-los. Algumas dessas negações são expressões *de facto* da desigualdade que se mantém sem maior justificativa que um desprezo enraizado pelos pobres e vulneráveis; mas outras negações surgem de sinceras crenças culturais e religiosas. Existem bons motivos para que as razões *de facto* sejam criticadas sem reservas, enquanto que as últimas apresentam o desafio de encontrar em cada caso a medida e os termos para conseguir entendimentos com indivíduos e comunidades que mantêm concepções contrárias a vários aspectos da agência. Isto é parte do tema mais amplo do multiculturalismo, sobre o qual, como sugeri anteriormente, concordo com quem argumenta a favor da validade universalista das ideias de agência e da necessidade de encontrar termos amigáveis com aqueles que não as compartilham e até aprender lições valiosas com eles.<sup>20</sup> Esta concepção inclui um dos temas debatidos com maior veemência, o do universalismo dos direitos básicos de gênero.<sup>21</sup>

Existe, no entanto, um aspecto que, no contexto do presente livro, merece ser destacado. Em particular, mas não exclusivamente na América Latina, muitos temas dolorosos e vários dos horrores passados e

<sup>20</sup> Além das obras já citadas concordo com os argumentos universalistas de Appiah (2005 e 2006; existe edição em português, veja Obras citadas), Dallmayr (2001 e 2004), Franck (2001), Garzón Valdés (2003a), Kymlicka (2007a), Lara (2002), Mendus (1995), Nussbaum (1999), Pagden (2003), Phillipps (2000), Riise et al. (1999), Sen (1999), Stepan (2000 e 2001) e Touraine (1997; existe edição em português, veja Obras citadas).

<sup>21</sup> Veja as afirmações a meu ver convincentes a favor do universalismo sobre esta questão de Lara, Mendus, Nussbaum e Phillips, op.cit. na nota de rodapé anterior. Veja também Fraser (1989) e Hutchings (2007).

presentes perpetrados com o objetivo da construção do estado, do desenvolvimento econômico ou até mesmo por puro preconceito, vieram à tona e passaram a ser temas importantes, em virtude dos processos recentes de democratização. Como vimos no capítulo VIII, as liberdades de associação, expressão e outras que incluem a democracia política, contribuíram para o aparecimento de movimentos e partidos, não só de povos originários mas também de outros setores discriminados – grupos de origem africana, mulheres, gays, presos, etc. É claro, há um longo caminho a percorrer para resolver estes problemas, mas a situação atual é preferível aos silêncios e repressões impostos no passado. Ainda com suas falhas, essas democracias e os direitos políticos e liberdades que sancionam são importantes: permitem que esses temas venham à luz e que as vítimas invoquem sua agência convocando aliados nacionais e transnacionais que de outra maneira seriam muito mais difíceis de encontrar.

Além disso, uma consciência crescente de direitos promoveu, até mesmo no Noroeste, o aparecimento e difusão de direitos civis e sociais que estiveram latentes durante muito tempo, como os relacionados à identidade sexual, ou de pessoas incapacitadas, sem documentos ou imigrantes ilegais, e de vítimas de vários tipos de discriminação. O ser humano como agente tem múltiplas – e muitas vezes inesperadas – consequências; algumas delas podem ser consideradas disruptivas, mas seu insistente protestar foi historicamente o caminho que levou a conquista de valiosos direitos e liberdades.

#### **X.4. Outra vez sobre a agência<sup>22</sup>**

Quero destacar que, de minha discussão sobre o sistema legal e a dialógica deduz-se que quando alcançamos a idade adulta, ingressamos na cidadania política como seres já socialmente constituídos – somos portadores de direitos e obrigações que texturizam nossas vidas desde o nascimento. Trazemos para nossa cidadania identidades que foram e continuam sendo configuradas por múltiplas interações e fatores, inclusive a nacionalidade e eventualmente o nacionalismo, diversos contextos sociais, história, cultura, família e, em muitos casos, religião. As

---

<sup>22</sup> Esta seção e a próxima estão em parte baseadas em O'Donnell (2008).

identidades resultantes podem ser individualistas, enquanto outras podem privilegiar diversos tipos de afiliações comunitárias e/ou solidárias. De qualquer forma, os cidadãos são seres sociais, não mônadas que ingressam na política carentes de história, cultura e identidades. O entendimento de que a unidade individual da democracia é o cidadão(dã)/agente não a torna individualista; essas unidades são seres sociais, pré- e re-constituídos como tais ao longo das travessias que empreendem durante suas vidas, portadores de direitos e liberdades que têm uma fundamental dimensão social, não apenas individual.

Algumas versões do liberalismo, começando por Hobbes, são individualistas no sentido de que postulam indivíduos localizados em uma situação pré-social, nos terrores e solidão do estado de natureza. Outras versões desta corrente, começando por Locke e pelos direitos que ele afirmou existir no estado de natureza antes de ingressar nos pactos políticos, assim como, explicitamente, J.S. Mill, compartilham a visão de um ser socialmente pré-constituído. Desta forma, contra alguns erros de interpretação o liberalismo não é necessariamente individualista, embora algumas de suas correntes o sejam. É claro, o socialismo, assim como as muitas versões existentes de concepções solidaristas e comunitárias, não são individualistas – e, no entanto, poucas delas são compatíveis com a visão da agência que esbocei.

Para insistir sobre um ponto que já considerei, esta concepção da agência não só foi legalmente promulgada em alguns países. Ela foi inscrita na consciência moral da humanidade pela Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, pelo Prólogo e pela Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos e pela Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas em 1948,<sup>23</sup> assim como por inúmeras convenções e declarações internacionais posteriores. Apesar das dificuldades e distorções recentes, esta concepção da agência não pertence apenas à cultura legal de boa parte da humanidade: ela foi mobilizada repetidamente como um poderoso argumento moral nas mais variadas circunstâncias e por portadores de culturas não menos diversas. As cosequentes demandas de liberdade individual e coletiva e de reconhecimento do respeito devido à dignidade de todos, ressoou e continua ressoando por muitas regiões e culturas.

<sup>23</sup> A qual, vale a pena lembrar, começa declarando que “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência, e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade” (artigo 1).

Espero que a esta altura tenha ficado claro que minha discussão da cidadania, da agência e da variedade de vidas que esta permite e promove, significa que a democracia está aberta para diferentes concepções do ser humano como agente. A variedade humana é filtrada nas características específicas das sociedades, do estado e até do regime; é injustificado crer que vamos terminar – ou que devemos terminar – na “consolidação” final de um só tipo de democracia.

### **X.5. Em busca de alguns padrões básicos para as democracias políticas**

A democracia é o único regime que nos constrói como agentes, especial mas não exclusivamente na esfera dos direitos políticos; aqui se encontra a diferença crucial entre ela e todos os tipos de regime autoritário. Esta construção implica, e exige legalmente, que se efetive um sistema de respeitosos reconhecimentos mútuos como cidadãos(dãs)/agentes em nossa legítima diversidade. Como mencionei, é discutível se este reconhecimento é uma obrigação moral. Considero que sim, mas o fato relevante neste momento é que a obrigação de reconhecimento mútuo se efetiva em muitos aspectos de um regime democrático e do sistema legal de um estado que abriga este tipo de regime. Entre muitos outros exemplos, isto se evidencia pelas proibições de violência e discriminação estatal e privada, o amparo legal à existência de partidos políticos e múltiplas organizações e movimentos sociais, as inúmeras maneiras pelas quais o sistema legal ampara o direito de participar em redes dialógicas e, em geral, as múltiplas manifestações associativas e expressivas que plasmam, e reproduzem, a diversidade social e a esfera pública aceitas e normalmente promovidas pela democracia política. Nenhum destes direitos assim como muitos outros legalmente protegidos teriam sentido sem os reconhecimentos mútuos que, por exigência das regras legais da democracia, os cidadãos(dãs)/agentes devem-se uns aos outros, quer se encontrem na sociedade ou no exercício de cargos estatais. No núcleo da democracia – agência e cidadania – afirma-se a dignidade de todos, não como seres abstratos e sim em nossas identidades e interesses configurados social, política e culturalmente.

A partir deste ponto infere-se uma característica restritiva da democracia que, por sua vez, amplia a liberdade. A restrição é que somos li-

vres em nossas escolhas e identidades contanto que não violemos arbitrariamente ou ilegalmente os direitos e liberdades de outros que são tão agentes quanto nós. O aspecto que alarga a liberdade é que, dentro dos amplos parâmetros demarcados por essa restrição, podemos configurar e reconfigurar nossas identidades, viver nossas culturas e expressar publicamente nossas identidades e interesses. É claro, este amplo espaço de liberdade leva a desacordos e às vezes a conflitos entre visões e interesses divergentes mas, como vimos no capítulo V, eles são arbitrados por canais institucionais não violentos sancionados por um regime democrático e o sistema legal. Por sua vez, este aspecto de restrição/expansão da democracia é a porta aberta para trazer à política diversas identidades e interesses pessoais e coletivos; a democracia abriga diversas identidades e culturas embora suas características e peso relativo variem nos países e no tempo.

Como já afirmei, ingressamos na cidadania como portadores de uma densa rede de relações sociais – muitas delas definidas e amparadas legalmente – e, com elas, identidades, afiliações coletivas, culturas e religiões, geralmente muito significativas para nós. Este fato – e a diversidade benéfica que ele implica – não é um obstáculo e sim a razão que subjaz o valor positivo que devemos atribuir à existência de vários tipos de democracia e, com isso, de vários caminhos para uma maior democratização eventual. Em contraste, a mônada isolada das teorias individualistas é um ser esquelético que só pode originar uma visão restrita, linear e unidimensional da democracia, de acordo com a qual sua unidade individual é o eleitor, não o cidadão(dã) – certamente não é por acidente que os autores que menciono na primeira seção deste capítulo compartilharam, calcados em suas concepções individualistas, a incapacidade de conceber a democracia de uma maneira diferente daquela baseada nessa visão.

Desta perspectiva surgem alguns corolários. Um deles é que tradição, história, cultura, posição internacional e outros macro fatores operam no nível micro do cidadão(ã) e, em conjunto, contribuem para gerar, voltando às macro esferas da política, a variedade de democracias realmente existentes. O segundo é que a conseqüente diversidade é uma valiosa conquista de países e regiões que imprimem sobre suas democracias seus traços específicos. O terceiro, já mencionado, é que, conseqüentemente, nenhuma versão da democracia tem *a priori* uma reivindicação justificada de superioridade sobre outras. O quarto é que,

independentemente de tais variações, até mesmo no nível relativamente estreito do regime, toda democracia sanciona e ampara legalmente agentes e sua consequente dignidade como seres morais – e insisto que só um ser assim pode ser, lógica e legalmente, portador dos direitos e das obrigações de cidadania sem os quais um regime democrático simplesmente não existe.

No entanto, embora as considerações precedentes levem à recusa de um modelo único da democracia, elas não devem terminar em um relativismo moral ou cultural. Este é outro tema arduamente discutido; mas creio que o fundamento da democracia na agência não responde plenamente questões que vão além das que estou discutindo aqui: cada tipo de democracia deve alcançar características que surgem da condição de agentes de seus cidadãos(dãs) e sua variedade, mesmo quando existe apenas como democracia política e não se estende muito além disso. Este requisito inclui, primeiramente, obrigações básicas que devem ser exigidas de todo estado que abriga um regime democrático, tal como implementar eleições razoavelmente limpas e conservar as liberdades concomitantes a esse regime; segundo, esforçar-se séria e sistematicamente em possibilitar a todos o acesso aos meios legais, materiais e sociais necessários à agentes aptos para exercer o básico direito de decidir livremente quem os governará por determinado tempo; terceiro, estabelecer inequivocamente que cada indivíduo é portador de personalidade jurídica e, como tal, possuidor de um conjunto de – pelo menos – direitos e liberdades políticas e civis universalisticamente iguais; quarto, proteger a todos de violência arbitrária e/ou ilegal em todos os lugares sociais, desde a família até as posições mais altas no estado; quinto, tratar a todos os indivíduos – em suas interações com o estado e com outros indivíduos e organizações privadas – com o respeito e consideração devidos a agentes que vivem sob as restrições e faculdades estabelecidas pela lei; sexto, que os funcionários estatais realmente reconheçam que a cidadania é a origem e justificação da autoridade e dos poderes que possuem e, em consequência, desempenhem seus papéis com integridade e dedicação ao bem comum; e sétimo, que ao fazê-lo esses funcionários se sujeitem às regras constitucionais e legais que determinam suas responsabilidades.

Certamente, considerando a situação atual de alguns países, estas condições, ainda que mínimas, são ambiciosas. No entanto, creio que estabelecem um requisito transcultural de decência humana tal como

deveria se expressar na esfera política e que poderia ser compartilhado pela grande maioria das tradições, religiões e culturas, por mais diversas que sejam. Estes aspectos podem ser vistos como o horizonte normativo próximo – não utópico, mas socialmente exigível pelo menos no médio prazo – da democratização, um critério comum com o qual estabelecer uma linha de base para avaliar comparativamente a qualidade das democracias. É para além deste critério que podemos – e devemos – nos perguntar que traços de cada democracia são desafios para melhorar sua qualidade, ou são a expressão de diferenças que surgem legitimamente de cada caso em um contexto histórico, social e cultural específico.

Quanto aos desafios, existem dois obviamente importantes. Um deles é como e até que ponto podem ser avaliados, e por quem, os esforços de estados e governos, ou sua omissão, para satisfazer os critérios já expostos. O outro é como e até que ponto algumas práticas de negação da agência podem ser aceitas ou toleradas como expressão de respeito pela respectiva cultura ou religião. Sobre esta questão, concordo com os autores citados nas notas de rodapé 20 e 21; basicamente, creio que algumas práticas são intoleráveis,<sup>24</sup> já que implicam violações claras e sérias da agência, e outras pertencem a uma zona cinza que deve ser avaliada com prudência por meio de diálogos respeitosos entre as partes. Com relação as primeiras, estou convencido de que devem ser proibidas, se for o caso, por aplicação da lei estatal, não sem antes se comprometer com sérias tentativas de encontrar soluções consensuais mas ainda assim respeitadas da agência, inclusive consultas e, em alguns casos particularmente problemáticos, buscando a jurisdição de tribunais ou mediadores internacionais – em síntese, creio que o princípio “*in dubio pro agencia*” deve finalmente prevalecer. Certamente isto não elimina a necessidade de algumas decisões difíceis e discutíveis; mas mesmo que o processo de adotar tais decisões esclareça os valores respectivamente envolvidos, este é um dos momentos em que a política mostra seu lado trágico, a necessidade de alcançar, pelo menos momentaneamente, uma decisão final, escolhendo entre alternativas difíceis e enfrentando severos *trade offs*. O problema é complexo porque algumas decisões podem ser tomadas tendo por base preconceitos e/ou interesses condenáveis,

<sup>24</sup> Extraído de Kymlicka (1996; existe edição em castelhano, veja Obras citadas). Embora tenha havido muitas contribuições interessantes desde que este artigo foi publicado, ainda acho útil a distinção que estabelece este texto entre “o bom, o mau e o intolerável”.

inclusive decisões de governos que perseguem metas que pouco correspondem à proclamada proteção de certos direitos. Mas aceitar este risco, sabendo que as decisões sobre estas questões talvez deixem pendentes problemas e conflitos sérios é, a meu ver, preferível à indiferença ou à inação frente às severas violações da agência.<sup>25</sup> Além disso, é de se esperar que organizações nacionais atentas, bem como as redes internacionais e a expansão das regras do direito internacional que mencionei como um dos aspectos positivos da atual globalização, ajudem a prevenir ou conter alguns dos danos envolvidos. Como em outros temas que discuto neste livro, neste não há *a priori* soluções fáceis, lineares ou abstratas. Como diz Hurrell (2007, p. 12), “A tarefa é pensar cuidadosamente sobre as condições sob as quais os princípios e ideias morais podem ser defendidos, justificados e criticados significativa e convincentemente dentro da sociedade global como um todo”. Como acrescenta Cooke em um livro muito interessante sobre as regras éticas que “transcendem o contexto” tais como as que estou invocando aqui, as reivindicações de sua validade devem ser consideradas como “abertas em princípio à interrogação sobre a base de boas razões” (Cooke, 2006, p. 21) e suas “avaliações [...] devem estar ligadas a um debate público, justo, maximamente inclusivo e aberto” (ibid., p. 132).

## X.6. Uma reflexão final

Afirmei que o estado é âncora indispensável dos direitos da cidadania e lembrei que em alguns países as classes e setores subordinados conseguiram inscrever em seu sistema legal, por meio de muitos esforços e lutas, além dos direitos políticos, diversos direitos civis, sociais e culturais. Ninguém precisa mais destes direitos do que os que estão subordinados à sociedade e submetidos a padrões de desigualdade, discriminação e/ou exclusão. E nenhuma outra entidade a não ser um estado que em algum sentido real existe verdadeiramente para sua cidadania/nação/povo pode tornar esses direitos efetivos. Exigir o compromisso resultante é exercer o direito de ter um bom estado que afirmei no capí-

<sup>25</sup> É claro, não ignoro que estas afirmações são polêmicas, particularmente considerando as recentes tendências internacionais negativas que menciono acima. No entanto creio que o relativismo moral resultante de visões extremas do multiculturalismo leva a situações ainda mais problemáticas que as que estão em jogo com a visão que adoto aqui.

tulo IV; é dever do estado (e do respectivo governo), ao abrigar um regime democrático, reconhecer, *de jure* e *de facto*, a cidadania e agência de seus membros – vemos que os graus de realização das quatro dimensões do estado são importantes por muitas razões, inclusive para a democracia e a cidadania.

Tendo quase terminado esta caminhada, chegou o momento de tirar algumas conclusões.

## Capítulo XI

# Conclusões

### **XI.1. Olhando para trás**

Acabamos de percorrer um caminho sinuoso. Em alguns segmentos desfrutamos de ideias claras, em outros, que não domino, aproveitei o saber de vários estudiosos e, em outros mais, tivemos de realizar incursões utilizando mapas que mal cobrem o terreno. Começamos (capítulo I) a partir de uma base razoavelmente firme: o regime democrático e a rica literatura sobre ele e suas principais instituições. Essa base tem a vantagem de permitir clareza de exposição, de extrair proposições bastante nítidas e, em geral, de adequar-se à linearidade da linguagem. É um meio bastante confortável, que sempre oferece interessantes vistas a serem descobertas. No entanto, também vimos que o regime está longe de ser somente uma forma de decidir livremente quem governará por um determinado período – embora, é claro, isto seja muito importante. Vimos também que a democracia é, não menos fundamentalmente, um tipo de acordo político que atribui certos direitos e liberdades a indivíduos construídos, no contexto

relevante, como cidadãos(dãs) da unidade territorial em que existe o respectivo regime.

Mas este foi apenas um ponto de partida, porque ao examiná-lo com cuidado vimos no regime alguns aspectos que nos remeteram a duas direções. Uma delas, em um nível de análise micro, foi a cidadania e a ideia a ela subjacente de agência; a outra direção foi o nível macro, o estado e suas diversas dimensões. Além disso, enquanto fiz esse duplo movimento, examinei várias relações entre a cidadania, o regime e o estado. Isto complicou a análise, não só porque cada um destes três níveis têm suas próprias complexidades, mas também porque suas maneiras de interagir mudam através do tempo e do espaço. Ainda assim, espero que a esta altura do livro esteja claro que uma conceitualização adequada da democracia, inclusive de sua encarnação parcial como democracia política, requer não só que nos movamos nesses três níveis, mas que façamos o estudo de cada caso com consciência de seus legados históricos e diferenças comparativas. Como adverti na Introdução, isto implica uma ampla agenda empírica sobre a qual é a intenção deste livro sugerir algumas linhas para conceitualizações melhores e investigações futuras.

Com este espírito, talvez deva insistir que uma revisão mais detalhada do regime democrático e das diversas características de sua existência no mundo contemporâneo mostra, por um lado, sua importância absolutamente crucial para a democracia e, por outro, sua insuficiência para uma adequada conceitualização do próprio regime. Ao analisar o regime achei conveniente acrescentar algumas características a aquelas normalmente estabelecidas pela literatura: que as eleições sejam decisivas e institucionalizadas e que estejam baseadas em uma aposta inclusiva (capítulo I). Além disso, mais à frente (capítulo V) critiquei uma premissa muitas vezes silenciosa das atuais teorias democráticas: a de que existe uma alta homogeneidade interna nos respectivos países, inclusive no que se refere ao verdadeiro alcance da legalidade do estado e da democracia dos regimes subnacionais.

Por trás do eleitor descobrimos a unidade básica, o micro fundamento da democracia, o(a) cidadão(ã) e, com ele(ela), um agente. Descobrimos que esta unidade está sancionada e amparada pela lei; é portadora de uma personalidade jurídica que sustenta diversos direitos e liberdades. Isto vigora em um estado que abriga um regime democrático, independentemente das preferências de qualquer indivíduo. Ainda no nível do regime, o encontro com o estado me levou em três direções.

A primeira, que menciono brevemente porque em geral é reconhecida pela literatura, o estado como a delimitação territorial do eleitorado. Mas, além disso, encontrei outras dimensões do estado: como sistema legal que sanciona e ampara os direitos de participação e as liberdades concomitantes do regime democrático e como subconjunto de burocracias estatais que, independentemente do grau de afinidade entre esse subconjunto e outras burocracias, atua em consonância com o tipo de eleições, bem como com os direitos e liberdades inferidos por esse regime. Este regime não existe sem estes três componentes estatais (capítulo I).

Estes argumentos me levaram tanto para o nível micro do cidadão/ agente quanto para o nível macro do estado. Como, em minha opinião, o tema da agência amparada por lei é tão crucial para – entre outras coisas – uma compreensão adequada da democracia, prestei atenção ao surgimento desta ideia no Noroeste, e a como ela se expandiu dos direitos civis para os políticos e sociais (capítulo II).

A seguir me transferi para o estado. Isto exigiu algumas estipulações que tiveram como foco a sugestão de que existem quatro dimensões coconstitutivas do estado. Isto, como no caso da agência, levou-me a uma incursão histórica centrada no Noroeste, que por sua vez abriu panoramas comparativos sublinhando diferenças significativas, nessas dimensões, com países fora dessa região (capítulo III).

Isto significou a necessidade de considerar o referente coletivo que o estado postula como sendo a entidade para a qual afirma existir e que tenta servir. Este referente normalmente existe para todas as associações complexas, inclusive, é claro, o estado; neste a postulação desse referente tornou-se indispensável quando a dominação política foi constituicionizada (embora inicialmente por regimes democráticos restritos) e, em consequência, os cidadãos(dãs) foram interpretados não mais como meros súditos(as) do estado e de seus governos, mas como fonte e justificação de seu poder e autoridade (capítulo IV).

Ao discutir o estado também prestei atenção à outra de suas dimensões, a legal. Afirmei que ela não é menos fundamental que as burocracias estatais. Além disso, na medida em que esta dimensão sanciona e ampara os processos, liberdades e direitos implicados pelo regime (e rege pelo menos algumas de suas burocracias), um estado pode ser considerado como sendo parcialmente democratizado. Isto me forneceu um ponto de vista a partir do qual projetar avanços na direção de um estado completamente democratizado e, em seu horizonte, um império

da lei verdadeiramente democrático, ou um estado democrático de direito (capítulo V).

No entanto, logo a seguir tive de qualificar de duas maneiras as conclusões resultantes. Uma delas é a evidência de que em lugar algum a lei é aplicada igualmente. Porém, mencionei as formas particularmente graves que este problema assume em países muito desiguais, inclusive não poucos que atualmente têm um regime democrático (capítulo V). A outra qualificação foi resultado de uma observação da antinomia fundamental do estado e da sociedade que ele texturiza. A legalidade dos estados modernos sanciona e ampara de maneira universalista relações iguais em muitos direitos civis; além disso, os estados pelo menos parcialmente democratizados sancionam e amparam os direitos e liberdades universalistas inferidos por um regime democrático. Isto cria áreas de igualdade disponíveis a serem invocadas e eventualmente mobilizadas contra as desigualdades existentes, pelos portadores dos respectivos direitos e liberdades; esta é uma grande conquista, particularmente se a comparamos com situações passadas (e algumas atuais) onde essas atribuições estão ausentes. No entanto, a outra face da moeda também é parte das realidades que queremos compreender. Esta mesma legalidade sanciona e ampara algumas relações sociais inerentemente desiguais: especialmente as que resultam do modo capitalista de produção e circulação e as que dominam as relações internas (e não poucas vezes as externas) das onipresentes burocracias, públicas e privadas, com as quais e sob as quais a maioria de nós convive – e também, em muitos países, relações desiguais de gênero, familiares, étnicas, e outras (capítulos V e VI). Esta é uma realidade profundamente ambivalente que a teoria da democracia não deveria ignorar, ainda que seja a custo de complicar sua teoria e prática.

Sintetizei minhas incursões sobre o estado propondo no capítulo VI uma metáfora sobre suas diversas dimensões: como conjunto de burocracias ele aparece localizado *à frente* da sociedade; como estado-para-a-nação (ou as variações que discuto no capítulo IV), *acima*; como filtro, *ao redor*; e como sistema legal, embora em geral de forma pouco visível, *dentro*. Estas diversas faces – que variam através do tempo e dos casos – são uma razão importante das dificuldades de reconstruir a unidade conceitual e prática do estado, algo que no capítulo VI atribuí a cascata de autorizações proporcionada por seu sistema legal. Nesse capítulo, após utilizar algumas contribuições que focalizam os aspectos

macro do estado, voltei-me para as de nível micro – em sua maioria antropológicas/etnológicas – para examinar algumas faces que o estado exhibe, especialmente em países de alta desigualdade e onde a presença do próprio estado – em particular a legal – é precária.

Por sua vez o capítulo VII começa com uma história pessoal apresentando uma situação – um estado terrorista e estruturas monológicas de discurso – que, em sua face sinistra, é o oposto da democracia. Contrastando, neste capítulo discuto a importância crucial da existência e prática de redes dialógicas de discurso e a variedade de identidades e projetos de vida e deliberações que elas permitem e estimulam. Afirmo assim que o ingresso nessas redes é um aspecto fundamental do exercício da agência e da cidadania; é através dele que temos a renovada oportunidade de re-des-cobrir o verdadeiro significado da autoridade e dos poderes que estados e governos exercem. O fato de, habilitados por liberdades e direitos democráticos, podermos falar uns aos outros sobre este fato fundamental, é o melhor – embora sempre precário – antídoto contra o risco permanente de reificação/alienação do estado. Estas instâncias dialogais são propícias para a difusão de um tipo “cívico” de nacionalismo, embora, como vimos no capítulo IV, o mesmo seja sempre tênue, já que costuma depender da ausência de conflitos armados e/ou de crises sérias.

Então mudei de direção. No capítulo VIII tomei o que me pareceu um desvio necessário para dar algum contexto às referências comparativas que menciono superficialmente nos capítulos anteriores. Neste capítulo lanço um rápido olhar sobre a América Latina da perspectiva dos temas que abordo neste livro. No entanto, como observo ali, esse olhar não pretende de forma alguma substituir o detalhado trabalho teórico, empírico e comparativo que ainda precisa ser feito, especialmente considerando as importantes especificidades e novidades que manifestam as democracias desta região.

Por meio destas incursões segui um fio condutor, a ideia de cidadania e agência. Como vimos quando examinei a história deste tema no Noroeste, ela nos leva quase que inexoravelmente, a vê-la não só em termos dos direitos políticos mas dos civis e sociais e recentemente também de vários aspectos dos culturais. Este tema conduz não menos inexoravelmente a outros; um deles refere-se às condições sociais que possibilitam ou dificultam a agência e que critérios deveriam ser aplicados para avaliar este tema, especialmente em países que não proporcio-

nam tais condições a muitos de seus habitantes. Ao discutir esta questão encontrei uma convergência interessante – e promissora – entre a democracia como a entendo aqui, e as principais correntes de direitos humanos e desenvolvimento humano, na medida em que todas estão baseadas em uma concepção semelhante do ser humano como agente. Ao tratar deste tema encontrei um problema com o qual havíamos tropeçado quando discuti as liberdades e direitos do regime: a indecidibilidade teórica dos critérios a serem utilizados para avaliar a efetividade dos valores postulados por essas correntes e a conseqüente necessidade de teorizar essa indecidibilidade, sem ignorá-la ou aplicar a ela critérios *a priori* e abstratos. Neste terreno conclui “*in dubio pro democracia*”, embora sem ignorar que este critério por si só não garante soluções adequadas (capítulo IX).

A globalização e o pluralismo (inclusive o pluralismo legal) do mundo contemporâneo levantam outra questão, tanto em termos de que papel podem e devem desempenhar os estados em tal contexto, como da coexistência de concepções e regras legais que afirmam a agência com culturas e religiões que a ignoram ou negam. Neste capítulo concluo que o estado está muito longe de desaparecer, embora deva agora encarregar-se de responsabilidades mais complexas e sutis. Observo também que o mundo contemporâneo exhibe uma variedade de democracias, algo que devemos considerar positivo por várias razões. Em particular, em termos do tema da agência, observo que existem numerosas religiões e culturas compatíveis com este entendimento, enquanto que, em casos de conflito, embora sem ignorar as complexidades do tema, chego a uma posição que pode ser enunciada como “*in dubio pro agência*” (capítulo X).

Por meio destas discussões descobrimos repetidamente como foram – e continuam sendo – importantes às lutas por liberdades e direitos que, sob várias circunstâncias, diversos setores e classes sociais levaram – e levam – a cabo. A lição é que estes direitos e liberdades, e por trás deles o reconhecimento legalmente institucionalizado da agência, raras vezes são outorgados livremente; costumam ser obtidos com grande esforço, por meio de lutas que contribuem grandemente para o surgimento da democracia e sua expansão. A respeito disso, tendo em conta especialmente os países onde ainda há muito a conquistar, insisti no papel de potenciação que tem a conquista de direitos em qualquer área como um trampolim para exigir outros direitos e

lutar por eles.<sup>1</sup> Isto foi evidente na conquista inicial dos direitos civis do Noroeste e pode sê-lo também no caso da conquista desses e de outros direitos no resto do mundo – com sugestões de minha parte sobre a necessidade de ênfase na América Latina, mais do que se fez até hoje, sobre a importância estratégica de obter mais direitos civis (capítulo IX).

Da travessia que empreendemos com este livro, conclui-se que isto é teoria, mas teoria com intenção comparativa. As democracias existem em regiões e países profundamente marcados por especificidades históricas, estruturais e culturais. Como afirmo na Introdução, a expansão de regimes democráticos no mundo, bem como de casos duvidosos para realmente serem caracterizados como democráticos, requer pelo menos dois movimentos. O primeiro é uma revisão cuidadosa dos conceitos e premissas que usamos, sabendo que a maioria deles se origina na experiência histórica específica do Noroeste. O outro é um estudo não menos cuidadoso das especificidades das regiões ou países estudados.

Para este propósito, o que é preciso não é um ecletismo insípido. Pelo menos no que se refere à democracia, creio que é útil retornar a seu significado mais constitutivo. Este é que a diferença específica da democracia com relação a todos os outros tipos de dominação política é que aqueles que não governam são fonte e justificação – e não apenas sujeitos – do poder e da autoridade política e, portanto, juízes daqueles que o exercem. Embora não tenha se estendido a todos, esta descoberta subversiva ocorreu em Atenas há uns 25 séculos;<sup>2</sup> ainda que tenha se esfumado até pouco tempo, ecoou de múltiplas maneiras através da história e dos continentes. Isto significa que é apenas na democracia que a autoridade política tem um ponto de origem, uma restrição básica e um ponto de destino. O ponto de origem é a agregação de decisões de voto em eleições razoavelmente limpas, junto com os insumos que provêm de diversos processos participativos facilitados pelas liberdades democráticas, por cidadãos(dãs) amparados pela lei. Sua restrição básica é

---

<sup>1</sup> Finalizando uma ampla revisão comparativa deste tema, Epp (1998, p. 197) afirma que “A lição básica deste estudo é que os direitos não são dádivas: são obtidos por meio da ação coletiva concertada”. Veja também as contribuições de Tilly (especialmente 1998 e 1999) sobre este tema e relacionados.

<sup>2</sup> Quando, inesquecivelmente, foi feito o que Ober (2003) chama de “O extraordinário argumento de que o homem pobre tinha tanto direito de participar da vida pública quanto seu compatriota rico”.

que, como mínimo, os detentores de poder e de autoridade política não devem agir de maneira que impliquem negação da agência dos(das) cidadãos(dãs) ou agressão contra ela. O ponto de destino é: que o que estado e governo fazem (e deixam de fazer) deve estar orientado para um bem comum não de súditos e sim de agentes dotados de direitos e liberdades. Estes são aspectos universais da democracia, inclusive de sua versão restrita como democracia política, ou regime democrático.

Estes aspectos podem não ser reconhecidos *de facto*, a agência pode ser mais ou seriamente negada, ou muitos indivíduos podem querer ou não exercer seus direitos e liberdades; estes e outros fatores que mencionei no decorrer deste livro dificultam o funcionamento de cada democracia, bem como a efetividade de importantes liberdades e direitos. Ainda assim, na medida em que existe um regime democrático, esses aspectos universais estão sempre “ali”; eles podem ser mobilizados, como o foram tantas vezes na história, e podemos ter segurança que continuarão sendo, para surpresa daqueles que projetam linearmente períodos de relativa passividade política esquecendo a dinâmica permanente da democracia.

O que vimos até aqui é uma rápida revisão da viagem que empreendemos. Quase no final, as observações comparativas que fiz nos convidam a voltar brevemente a elas. Este retorno é inspirado por dois fatos. Um, que a democracia, toda e cada democracia, sempre é imperfeita e perfectível. Dois, que no atual panorama de democracias realmente existentes algumas têm problemas particularmente graves em uma série de dimensões: o funcionamento do próprio regime, as deficiências do estado em suas quatro dimensões, as múltiplas consequências de extensa pobreza e alta desigualdade/heterogeneidade social, a limitada e desigual efetividade de certos direitos e liberdades, e outras que observei durante nossa viagem. Em várias destas democracias hoje escutamos vozes que argumentam que seria inútil – ou perigoso – tentar melhorá-las, ou, de outro ponto do espectro ideológico, que são apenas máscaras para a perpetuação de uma dura dominação social. No entanto, a pergunta que surge é se, apesar dos graves problemas, não há ainda algo sobre a democracia, sobre qualquer democracia, até mesmo as que não vão muito além de uma democracia política, que a faz preferível a qualquer outro tipo de dominação política.

## XI.2. De volta à democracia

Então, por que democracia, ainda que limitada por várias falhas? Começo com argumentos que são consensuais na literatura. Um é que a democracia é valiosa porque traz maneiras pacíficas de decidir quem governará por certo tempo. Além disso, o voto nas eleições proporciona o único recurso político verdadeiramente igualitário; como assinalam Verba *et al.* (1995, p. 516), “O voto é o único tipo de atividade política para o qual há um critério de igualdade entre os que participam. Todas as outras formas de participação permitem que um ativista com a vontade e os meios aumente a quantidade de insumos participativos [em relação àqueles que não os têm, O’D]”.<sup>3</sup> Outro aspecto positivo da democracia surge porque sempre haverá conflitos sobre direitos e obrigações, em si mesmos ou em sua definição, sua ordem de prioridade e seus *trade offs*. A democracia permite solucionar estes conflitos não só pacificamente mas também, como vimos no capítulo V, lançando mão de mecanismos acionáveis e potencialmente reversíveis por caminhos definidos por lei. Além disso, na medida em que esses processos são regulados por normas legais/constitucionais que sancionam liberdades e direitos básicos dos participantes, eles são, em princípio, justos – e, portanto, são, em si mesmos, como afirmam alguns autores,<sup>4</sup> um bem substantivo, não puramente “formal”. Como diz Dahl (1998, p. 48; existe edição em português, veja Obras citadas), “a democracia não é apenas um processo de governo. Em função dos direitos serem elementos necessários das instituições políticas democráticas, a democracia é inerentemente um sistema de direitos. Os direitos contam entre os alicerces essenciais do processo democrático de governo”. Estes direitos e liberdades são um bem público porque, em um regime democrático, se aplicam a todos de maneira não excludente.

Os argumentos anteriores me parecem suficientes para preferir a democracia a qualquer outro tipo de dominação política. Mas são incompletos para explicar a grande atração normativa que, sob as mais variadas circunstâncias, a democracia exerceu e continua exercendo.

<sup>3</sup> Veja também Dahl (2006); em relação à América Latina Huber e Stephens (1999) apresentam um argumento semelhante com especial referência às classes e setores afetados por profundas desigualdades.

<sup>4</sup> Veja também Dahl (1989, capítulo 12 e 1998, capítulo 5) e Ely (1980; existe edição em castelhano, veja Obras citadas).

Vale a pena explorar esta questão. Para começar, como a democracia implica agência e a sanciona e ampara legalmente, abre espaços favoráveis para algumas aspirações centrais: liberdade, bem-estar e reconhecimento respeitoso de todo ser humano. Isto se deve ao fato de que nós, agentes, temos como tais o direito de tentar controlar os aspectos sociais, não só os políticos, que influenciam nossa vida e suas oportunidades. Por isso os direitos e liberdades da democracia são úteis para diversos espaços sociais, não estritamente políticos, ou pelo menos para humanizá-los de forma consistente com a agência – como illustrei em relação a progressos no local de trabalho e nas relações burocráticas. A esta denomino a *razão de expansão potencial generalizada de direitos* para preferir a democracia sobre qualquer outro tipo de dominação política.

Em particular, um desses direitos é participar da eleição daqueles que tomam decisões vinculantes normalmente amparadas pela superioridade na coerção física; além disso, se essas pessoas quiserem podem tentar participar da tomada de tais decisões. Estes são direitos de agentes legalmente habilitados; até mesmo o fato – para alguns banal – de emitir apenas um voto entre milhões implica o reconhecimento da agência. Como observa Waldron (1999, p. 114), “Outorgar igual peso aos votos individuais para que tenham igual capacidade potencial de decisão é uma maneira de respeitar as pessoas”.<sup>5</sup> A esta, chamo de razão de *habilitação legal geral*.

Na medida em que a legislação e as políticas públicas derivam de processos originados de eleições limpas e adequadas às regras e garantias legais/constitucionais de um estado parcialmente democratizado, existe uma obrigação *prima facie* de aceitar as decisões consequentes. Vigora a obrigação de agir de acordo com procedimentos e recursos autorizados por essas regras quando se tenta mudar aqueles que governam e/ou as decisões que tomam. Os direitos da democracia pressupõem, em princípio e exceto negativa justificada apropriadamente, a aceitação de obrigações correlativas, como corresponde a agentes que por lei têm a atribuição de ambas;<sup>6</sup> esta é a razão de *obrigação política prima facie*.

<sup>5</sup> Raz (1994, p. 152) coincide: “O valor do direito de votar depende em grande medida do reconhecimento simbólico que este expressa enquanto pertencente a uma comunidade.”

<sup>6</sup> Garzón Valdés (2002, p. 39) indica muito bem este ponto: “Em um sistema democrático, os cidadãos devem assumir simultaneamente a dupla condição de sujeito e objeto das decisões políticas: aqueles que renunciam à primeira condição são inevitavelmente reduzidos à segunda, e aqueles que tentam exigir apenas a primeira se transformam em atores autoritários.”

Na democracia a reivindicação de que todos os tipos de autoridade política são *para* todos é complementada pelo fato de serem *de* todos; os(as) cidadãos(dãs) são a fonte e a justificação dessa autoridade e dos poderes que dela emanam. Especialmente a partir de sua aposta inclusiva, a democracia é a única ordem política que contém esta reivindicação. Esta ordem possibilita aos membros de uma sociedade re-conhecer que são a fonte e a justificação da autoridade e poderes que coordenam, organizam, facilitam e às vezes oprimem suas vidas. A esta chamo de razão de *justificação e fonte da autoridade e poderes do estado e seus governos*.

Desta perspectiva, as eleições adquirem um significado especial. O paradoxo do voto<sup>7</sup> é correto de um ponto de vista individualista, mas esquece que por meio das eleições os mais públicos e gerais dos poderes existentes na sociedade são coletivamente instituídos. No momento das eleições somos todos iguais e, como tais, instituímos esses poderes. As eleições na democracia são um momento, passageiro mas recorrente, que simboliza a des-alienação (ou des-reificação) desses poderes. O significado das eleições limpas pode ser, pelo menos momentaneamente, coletivamente apropriado pela cidadania, ao fazer possível ver que os poderes existentes não são *deles*, nem devem ser para *eles*<sup>8</sup> – é a oportunidade para uma autoaprendizagem coletiva do verdadeiro significado do poder e autoridade políticas. Certamente esta reapropriação é apenas parcial, e depois das eleições estado e governo costumam se tornar distantes e, às vezes, hostis; mas ainda assim as eleições são importantes, porque permanecem como memórias e antecipações, oportunidades institucionalizadas para novas reapropriações, potencialmente mobilizadoras, do verdadeiro significado da autoridade e poderes de estados e governos. Isto também é consequência da democracia ser a única ordem política que sanciona e ampara legalmente direitos e liberdades, com base nos quais é possível participar, individual e coletivamente, de redes dialógicas horizontais e verticais em inúmeros lugares da sociedade. Isto faz com que seja possível criticar a tendência permanente à reificação de todos os poderes, não só dos políticos.<sup>9</sup> De forma mais ampla, na medi-

<sup>7</sup> Como o formulou inicialmente Downs (1957; existe edição em português, veja Obras citadas).

<sup>8</sup> Este significado pode não ser percebido em países que desfrutam de um regime democrático e têm como rotineiramente dado este tipo de eleição; mas basta ver a euforia com que tanta gente participou das eleições durante as transições do autoritarismo para entender a enorme importância de descobrir que o Rei estava nu e ter a liberdade de atuar em consequência.

<sup>9</sup> Kateb (1981 e 1992) corretamente dá ênfase a estes pontos.

da em que ampara legalmente essas redes e as esferas públicas resultantes, a democracia tem a vantagem de facilitar a revelação e com isso a discussão pública das antinomias, das indefinições e das tensões inerentes à vida política e social que geram a dinâmica da democracia. Esta é a razão da *autoaprendizagem coletiva ou da potencial des-alienação de poderes*.

Ao sancionar direitos civis e políticos, assim como às vezes direitos sociais e culturais, a democracia e as práticas que permite são uma boa base a partir da qual lutar contra as tendências recorrentes de desigualdades geradas pelo capitalismo e pelas relações hierárquicas impressas nas burocracias públicas e privadas.<sup>10</sup> Estas tendências nunca acabarão, mas as dinâmicas abertas pela democracia fazem com que seja possível – e foi possível em alguns países – construir sociedades que provêm pelo menos um mínimo de bem-estar e de tratamento respeitoso para quase todos os seus membros. Mas estas conquistas são insuficientes e só alcançaram uma pequena porção da humanidade, e quando ocorrem podem ser revertidas, a um custo particularmente alto em países onde pouco se conseguiu neste sentido. Essas tendências à desigualdade apresentam um desafio contínuo à democracia e a suas dimensões igualitárias – e, como tais, devem ser teorizadas como um aspecto fundamental de todas as democracias. Esta é a razão *potencialmente igualadora* que faz com que a democracia seja preferível a qualquer outro tipo de sistema político.

### **XI.3. Uma caracterização, não uma definição**

Um dos corolários do que afirmei até agora é que as interações mútuas entre cidadania, regime e estado devem ser reconhecidas como tema central para a teoria e prática democráticas. Os esforços para melhorar o estado em suas várias dimensões não só são necessários para o crescimento econômico; também o são para a democracia. Especificamente, a habilitação legal dos cidadãos e a disponibilidade de redes dia-

<sup>10</sup> Touraine (1994, p. 16) está correto quando afirma que “a democracia introduz uma dimensão de igualdade em meio à desigualdade social”. Concorrentemente, Beitz (1989, p. xvi) recorda que “Devemos levar em consideração que historicamente um objetivo central dos movimentos democráticos foi reparar, a partir da esfera política, os efeitos das desigualdades na economia e na sociedade”.

lógicas podem não ser indispensáveis para o crescimento econômico e para a ordem social, mas o são para orientar e manter estados e governos em direções compatíveis com a democracia e sua expansão.

Este é o momento de oferecer minha caracterização, não propriamente uma definição, da democracia. No capítulo I propus uma definição do regime democrático, ou da democracia política. Este é um componente essencial, sem o qual nenhuma democracia pode existir, pelo menos no contexto de um estado. Mas observei que ele é apenas um aspecto da democracia. A histórica variabilidade e indecidibilidade de diversas liberdades e direitos e o caráter sempre aberto da democracia, proíbe uma definição rígida da mesma. Por isso creio que o objeto adequado de reflexão, e também da prática política, encontra-se mais na *democratização* que na *democracia*. Consiste, além do núcleo do regime e de sua própria democratização,<sup>11</sup> na aquisição e amparo legal de direitos e liberdades, sustentados de forma mais ampla e mais sólida, que dizem respeito aos aspectos civis, sociais e culturais da cidadania – e também, é claro, à expansão de liberdades e direitos políticos. Os graus e a solidez dessas expansões são uma medida, ainda que difícil de calibrar empiricamente, do grau de democratização ou da qualidade da democracia em cada caso. Tais expansões geraram e irão gerar sempre múltiplos conflitos e *trade offs*; mas na democracia elas estão sempre potencialmente disponíveis e podem ser processadas de maneira que respeitem a agência. Isto não nos conduz ao final da história, mas é o melhor sistema político para avançar até sociedades decentes, onde ninguém seja desrespeitado(a).<sup>12</sup> Isto não é mais que um campo de possibilidades, mas apenas a democracia o oferece. Um olhar no mundo atual pode induzir-nos a um profundo pessimismo; no entanto, se posso recordar a experiência da Argentina sob um estado terrorista, nem sempre é mera ilusão a resistência ao autoritarismo e a esperança colocada no significado moral e político de valores básicos de respeito à agência humana – e, como argumentei neste livro, de um de seus corolários, a democracia.

---

<sup>11</sup> Como o/a leitor/a terá notado, em parte porque este tema está sendo discutido de maneira extensa e proveitosa por outros autores e em parte por razões de espaço, não discuti aqui outro aspecto importante da democratização sobre o qual ainda é preciso fazer muito, o do próprio regime.

<sup>12</sup> Refiro-me aqui à formulação de Margalit (1996; existe edição em castelhano, veja Obras citadas).

## XI.4. Olhando para frente

Em resumo, todos os aspectos da democracia se estendem sobre cada questão em que a agência está em jogo. Isto pode incomodar uma mentalidade linear. No entanto, é o que dá à democracia sua particular abertura dinâmica e histórica. A indecidibilidade das liberdades e direitos políticos, a sempre possível extensão ou retração dos direitos e liberdades, e a questão das opções que habilitam o exercício da agência são um campo em que a competição política sempre jogou e continuará a jogar. Certamente algumas das regras destes processos são estabelecidas pelo regime, mas as lutas para limitar e expandir liberdades e direitos ocorrem tanto dentro quanto fora do regime – e em todas elas põem-se em jogo a democratização.

A força motora dessas lutas é que, política, moral, filosófica e legalmente os direitos invocados pertencem a agentes, seres dotados de razão prática e capazes de discernimento moral. Os seres humanos têm direito a ter direitos e, em consequência, a lutar por aqueles que consideram apropriados para eles e para outros. Como afirmei, esta é a base da personalidade legal; por sua vez, os agentes assim reconhecidos são os cidadãos(dãs) legalmente habilitados que provêm a micro fundação da democracia.

É por isto que acrescento outra razão às que listei na seção anterior para preferir a democracia; ela é o único tipo de sistema político que inerentemente implica um horizonte normativo e historicamente aberto. A indecidibilidade de vários direitos e aspirações (inclusive aqueles postulados pelas correntes de direitos humanos e de desenvolvimento humano); as contínuas demandas e redefinições em relação às condições que possibilitam o exercício da agência; as tensões e antinomias da democracia em relação ao estado e à sociedade; e, em geral, as aspirações a um reconhecimento respeitoso da agência em múltiplas posições sociais, tudo coincide para suscitar uma disputa permanente: a de quais seriam os limites apropriados do político, incluindo os de estados e governos.

Sobre esta questão lembre-se do capítulo II que algumas lutas, baseadas na equidade devida a agentes, tiveram êxito ao introduzir mudanças democratizadoras (e/ou humanizadoras) não apenas no campo do político mas também em bastiões do “privado”. Eisenstadt (1999, p. 45) está correto quando diz que “A luta contínua pela redefinição do domínio do político [...] daquilo que se considera o âmbito adequado

da ação política [...] constituiu um dos maiores focos de disputas e lutas políticas democráticas.”<sup>13</sup> Estas lutas nunca finalizarão, já que expressam a inevitável diversidade da sociedade. Em virtude deste fato, e de outros que resumi no presente capítulo, a democracia sempre projeta um horizonte que é, ao mesmo tempo, de esperança e de insatisfação. É mais que um valioso sistema político: é também o indício de uma carência, de uma agenda sempre pendente de avanços nas múltiplas questões que, em um determinado momento e para determinadas pessoas, mais dizem respeito ao bem-estar e à dignidade humana. Esta projeção para um futuro indefinido, arriscado e esperançado é a razão de *horizonte histórico aberto* pela qual devemos preferir a democracia. Por isso devemos cuida-la, não só lembrando-nos de suas vantagens, mas revendo criticamente seus desafios, ambivalências e deficiências.

Para dar continuidade à tarefa que surge dos argumentos deste livro, teríamos que continuar conceitualizando e investigando empiricamente o caráter complexo da democracia, bem como suas não menos complexas relações com o estado e a sociedade, em meio à variedade com que aparece no mundo contemporâneo. Como digo na Introdução, espero que este livro sirva como um passo útil nessa direção.

---

<sup>13</sup> Eisenstadt (2000, p. 129) acrescenta que um dos “aspectos centrais do moderno processo político [é] uma luta contínua pela definição do âmbito do político. Com efeito, é só com o advento da modernidade que o traçado dos limites do político passa a ser um dos maiores focos de disputa e abertas lutas políticas.” Este é também um dos temas centrais de Wolin (1961; existe edição em castelhano, veja Obras citadas).

## Obras citadas

- Abal, Medina J.M.; Calvo, E. (orgs.). 2001. *El Federalismo Electoral Argentino*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Aboy Carlés, G. 2003. Repensando el Populismo. *Política y Gestión* 3, p. 9-34.
- Abrams, P. 1977. Notes on the Difficulty of Studying the State. *Journal of Historical Sociology* 1(1), p. 58-88.
- Adorno, T., et. al. 1950. *The Authoritarian Personality*. Nova York: Harper. (Edição em castelhano *La Personalidad Autoritaria*. Buenos Aires: Proyección, 1965).
- Agnew, J. 1999. The New Geopolitics of Power. Em *Human Geography Today*. Orgs. Massey D.; Allen J.; e Sarre, P. Cambridge: Polity Press, p. 173-193.
- Ahnen, R. 2007. The Politics of Police Violence in Brazil. *Latin American Politics and Society* 49 (1), p. 26-44.
- Alchourron, C.; Bulygin, E. 1971. *Normative Systems*. Nova York-Wien: Springer-Verlag.

- Alford, R.; Friedland, R. 1985. *Powers of Theory. Capitalism, the State, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. (Edição em castelhano, *Los Poderes de la Teoría: Capitalismo, Estado y Democracia*. Buenos Aires: Manantial, 1991).
- Alliès, P. 1980. *L'Invention du Territoire*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Alonso, G. 2008. Elementos para el Análisis de las Capacidades Estatales. Em *Capacidades Estatales, Instituciones y Política Social*. Org. Alonso, G. Buenos Aires: Prometeo Libros, p. 17-40.
- Altemeyer, B. 1981. *Right-Wing Authoritarianism*. Manitoba: University of Manitoba Press.
- \_\_\_\_\_. 1996. *The Authoritarian Specter*. Cambridge USA: Harvard University Press.
- Altimir, O. 1998. Inequality, Employment, and Poverty in Latin America: an Overview. Em *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*. Org. Tokman, V e O'Donnell, G. Notre Dame, University of Notre Dame Press, p. 87-118. (Edição em castelhano, *Desigualdad, Empleo y Pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo*. Em *Pobreza y Desigualdad en América Latina. Temas y Nuevos Desafíos*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1999).
- Alvarez, J. 2005. *International Organizations as Law-Makers*. Oxford: Oxford University Press.
- Amoretti, U.; Bermeo, N. 2004. (orgs.). *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Anderson, B. 1991. *Imagined Communities*. Londres & Nova York: Verso. (Edição em português, *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008).
- Anderson, P. 1974. *Lineages of the Absolutist State*. Londres: NLB. (Edição em português, *Linhagem do Estado absolutista*. São Paulo: Brasiliense, 1995).
- Annino, A. 1994. Soberanías en Lucha. Em *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*. Orgs. Annino, A; Leiva, L.C; Guerra, F-X. Zaragoza: IberCaja, p. 229-253.
- Annino, A.; Leiva, L.C; Guerra, F-X. 1994. (orgs.). *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*. Zaragoza: IberCaja.

- Appiah, K.A. 2005. *The Ethics of Identity*. Princeton: Princeton University Press. (Edição em castelhano, *La Ética de la Identidad*. Buenos Aires: Katz, 2007).
- \_\_\_\_\_. 2006. *Cosmopolitanism: Ethics in a World of Strangers*. Nova York: W.W.Norton (Edição em português (Portugal), *Cosmopolitismo: ética num mundo de estranhos*. Europa-America PT, 2008).
- Apter, D. 1967. *The Politics of Modernization*. Chicago: University of Chicago Press. (Edição em castelhano, *Política de la Modernización*. Buenos Aires: Paidós, 1972).
- \_\_\_\_\_. 1971. *Choice and the Politics of Allocation. A Developmental Theory*. New Haven: Yale University Press.
- Arango, R. 2002. Realizing Constitutional Social Rights Through Judicial Protection. *Beyond Law* 9, p. 71-85.
- Arendt, H. 2000. What is Freedom? *The Portable Arendt*. Org. Behr. P. Nova York: Putnam, p. 438-462.
- Arditi, B. 2004. Populism as a Spectre of Democracy: A Response to Canovan. *Political Studies* 52, p. 135-143.
- Assies, W. 2001. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America. Em *The Challenge of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*. Org. Assies, W; van der Haar, G; Hoekema, A. Amsterdam, p. Thela-Tesis. 3-21. (Edição em castelhano, *Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*. Em *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, p. 21-56. Zamora: El Colegio de Michoacán, 1999).
- Assies, W.; van der Haar, G.; Hoekema, A. (orgs.). 2001. *The Challenge of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*. Amsterdam: Thela-thesis. (Edição em castelhano, *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*. Zamora: El Colegio de Michoacán, 1999).
- Atiyah, P.S. 1979. *The Rise and Fall of Freedom of Contract*. Oxford: Clarendon Press.
- Auyero, J. 2007. *Routine Politics and Violence in Argentina: The Gray Zone of State Power*. Nova York: Cambridge University Press.
- Axtman, R. 1990. The Formation of the Modern State: A Reconstruction of Max Weber's Arguments. *History of Political Thought* 11, p. 295-311.

- Balibar, E. 1991. *The Nation Form: History and Ideology. Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*. Org. Balibar, E.; Wallerstein, I. Londres: Verso, p. 86-106.
- Banting, K.; Kymlicka, W. 2006. (orgs.). *Multiculturalism and the Welfare State. Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Bartell, E.; C.S.C, O'Donnell, A., 2000. (orgs.). *The Child in Latin America: Health, Development, and Rights*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Baubock, R. 2006. (org.). *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Baud, M.; Schendel van, W. 1997. Toward a Comparative History of Borderlands. *Journal of World History* 8, p. 211-42.
- Beetham, D. 1999. What Future for Economic and Social Rights? Em Beetham D. Org. *Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity, p. 115-135.
- Behrend, J. 2008. *Democratic Argentina and the Closed Game of Provincial Actors: Protest and Resistance Once More*. Tese de doutorado, Oxford University.
- Beitz, C. R. 1989. *Political Equality. An Essay in Democratic Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Bellamy, R. 1996. The Political Form of the Constitution: The Separation of Powers, Rights and Representative Democracy. *Political Studies* 44, p. 436-456.
- Bellomo, M. 1995. *The Common Legal Past of Europe. 1000-1800*. Washington DC: The Catholic University of America.
- Beloff, M. 1962. *The Age of Absolutism, 1660-1815*. Nova York: Harper & Row.
- Benda-Beckmann, F. von. 2001. Legal Pluralism and Social Justice in Economic and Political Development. *IDS Bulletin* 32, p. 46-56.
- Bendix, R. 1964. *Nation-Building and Citizenship. Studies of our Changing Social Order*. Nova York: John Wiley & Sons. (Edição em português, *Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança*. São Paulo: Edusp, 1996).
- \_\_\_\_\_. 1980. *Kings or People. Power and the Mandate to Rule*. Berkeley: University of California Press.
- Benhabib, S. 2002. *The Claims of Culture. Equality and Diversity in the Global Era*. Princeton: Princeton University Press. (Edição em caste-

- lhano, *Las Reivindicaciones de la Cultura: Igualdad y Diversidad en la Era Global*. Buenos Aires: Katz, 2006).
- Benhabib, S. 2004. *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press. (Edição em castelhano, *Los Derechos de los Otros: Extranjeros, Residentes y Ciudadanos*. Barcelona: Gedisa, 2005).
- \_\_\_\_\_. 2008. The Legitimacy of Human Rights. *Daedalus* Summer 2008, p. 94-104.
- Bensel, R. F. 1990. *Yankee Leviathan. The origins of Central State Authority in America, 1859-1877*. Nova York: Cambridge University Press.
- Berger, P.; Luckman, T. 1966. *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Nova York: Doubleday. (Edição em português, *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Vozes, 2006).
- Berins Collier, R.; Collier, D. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Berins Collier, R. 1999. *Paths toward Democracy. The Working Class and Elites in Western Europe and South America*. Nova York: Cambridge University Press.
- Berlin, I. 1969. *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press. (Edição em português, *Quatro ensaios sobre a liberdade*. Brasília: Ed. UnB, 1981).
- Berman, H. 1993. *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*. Cambridge USA: Harvard University Press. (Edição em português, *Direito e revolução: a formação da tradição jurídica ocidental*. Unisinos, 2006).
- Berman, P.S. 2007. Global Legal Pluralism. *Southern California Review* 80, p. 1155-1183.
- Bermeo, N. 1992. Democracy and the Lessons of Dictatorship. *Comparative Politics* 24, p. 273-291.
- Bertoni, L. A. 2001. *Patriotas, Cosmopolitas y Nacionalistas. La Construcción de la Nacionalidad Argentina a Fines del Siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Billig, M. 1995. *Banal Nationalism*. Londres: Sage.
- Black, A. 1988. The Individual and Society. Em *The Cambridge History of Medieval Thought*. Org. Burns J.H. Cambridge: Cambridge University Press, p. 508-606.

- Bloch, M. 1964. *Feudal Society*. vol. II. *Social Classes and Political Organization*. Chicago: Chicago University Press. (Edição em castelhano, *La Sociedad Feudal*. Madri: Akal, 1986).
- Bobbio, N. 1984. *Il Futuro della Democrazia. Una Difesa Delle Regole del Gioco*. Torino: Einaudi. (Edição em português, *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 2006).
- \_\_\_\_\_. 1987. *Estado, Governo e Sociedade. Para uma Teoria Geral da Política*. São Paulo: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Democracy and Dictatorship. The Nature and Limits of State Power*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- \_\_\_\_\_. 1991. *El Tiempo de los Derechos*. Madri: Sistema.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Liberalism and Democracy*. Londres: Verso. (Edição em português, *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2000).
- Bohman, J. 2007. *Democracy Across Borders: From Demos to Demoi*. Cambridge USA. The MIT Press.
- Botana, N. 1979. *El Orden Conservador. La Política Argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- \_\_\_\_\_. 1994. Las Transformaciones del Credo Constitucional. Em *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*. Org. Annino, A; Leiva, L.C.; Guerra, F-X. Zaragoza: IberCaja, p. 473-494.
- Boucock, C. 2000. *In the Grip of Freedom. Law and Modernity in Max Weber*. Toronto: University of Toronto Press.
- Bourdieu, P. 1986-87. The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field. *Hastings Law Journal* 38, p. 814-853.
- \_\_\_\_\_. 1989. Social Space and Symbolic Power. *Sociological Theory* 7(1), p. 14-25.
- \_\_\_\_\_. 1996. Espíritus de Estado. Génesis y Estructura del Campo Burocrático. *Sociedad* 8, p. 5-29
- \_\_\_\_\_. 1999. Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field. Em *State/Culture. State Formation after the Cultural Turn*. Org. Steinmetz G. Ithaca: Cornell University Press, p. 53-75.
- \_\_\_\_\_. 2004. From the King's House to the Reason of State: A Model of the Genesis of the Bureaucratic Field. *Constellations* 11, p. 16-36.
- Bouzas, R.; French-Davis, R. 2005. Globalización y Políticas Nacionales. ¿Cerrando el Círculo? *Desarrollo Económico* 45(179), p. 323-348.

- Boylan, M. 1999. (org.). *Gewirth. Critical Essays on Action, Rationality, and Community*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Bratsis, P. 2002. Unthinking the State. Reification, Ideology and the State as a Social Fact. Em *Paradigm Lost. State Theory Reconsidered*. Orgs. Aronowitz S, Bratsis, P. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 247-267.
- Breuilly, J. 1993. *Nationalism and the State*. Manchester: Manchester University Press. (Edição em castelhano, *Nacionalismo y estado*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1990).
- Brinks, D. 2008. *The Judicial Response to Police Killings in Latin America: Inequality and the Rule of Law*. Nova York: Cambridge University Press.
- Brown, D. 1991. *Human Universals*. Nova York: McGraw Hill.
- \_\_\_\_\_. 2004. Human Universals, Human Nature & Human Culture. *Daedalus* 133(4), p. 47-54.
- Brown, N. 1995. Law and Imperialism: Egypt in Comparative Perspective. *Law & Society Review* 29, p. 103-125.
- Brown, R.; Martin, K. (orgs.). 1991. *Law in Colonial Africa*. Portsmouth: Heinemann.
- Brubaker, R. 1996. *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brysk, A.; Shafir, G. 2004. (orgs.). *People out of Place. Globalization, Human Rights, and the Citizenship Gap*. Londres: Blackwell.
- Buchanan, A.; Keohane, R. 2006. The Legitimacy of Global Governance Institutions. *Ethics and International Affairs* 20(4), p. 4-37.
- Caldeira, T. 2000. *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press.
- Calhoun, C. 1997. *Nationalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Calvo, E.; Escolar, M. 2005. *La Nueva Política de Partidos en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Cannadine, D. 1983. The Context, Performance and Meaning of Ritual: The British Monarchy and the 'Invention of Tradition', c. 1820-1977. Em *The Invention of Tradition*. Orgs. Hobsbawm, E.; Ranger, T. Cambridge: Cambridge University Press, p. 100-164.
- Canovan, M. 1996. *Nationhood and Political Theory*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Canovan, M. 1999. Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. *Political Studies* 47(1), p. 2-16.
- Cardoso, F.H.; Faletto, E. 1969. *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. México DF: Siglo XXI.
- Carothers, T. 1998. The Rule of Law Revival. *Foreign Affairs* March/April, p. 95-106.
- Cassirer, E. 1951. *The Philosophy of the Enlightenment*. Princeton: Princeton University Press. (Edição em português, *A filosofia do iluminismo*. Campinas: ed. Unicamp, 1997).
- Castiglioni, D. 1996. The Political Theory of the Constitution. *Political Studies* 44, p. 417-35.
- Cavarozzi, M. 1996. *El Capitalismo Político Tardío y su Crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Autoritarismo y Democracia (1955-1996) La Transición del Estado al Mercado en la Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Cavarozzi, M.; Abal Medina, J.M. 2002. (orgs.). *Asedio a la Política. Los Partidos Latinoamericanos en la Era Neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.
- Centeno, M.A. 2002. *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Centeno, M.A.; Portes, A. 2006. The Informal Economy in the Shadow of the State. Em *Out of the Shadow: Political Action and the Informal Economy in Latin America*. Orgs. Fernandez-Kelly, P.; Shefner, J. University Park: Pennsylvania State University Press, p. 25-48.
- CEPAL-Comissão Econômica para a América Latina. 2001. *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. Edição abreviada. Santiago: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Panorama Social de América Latina 2004*. Santiago: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Panorama Social de América Latina 2006*. Santiago: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago: CEPAL.
- Chatterjee, P. 1993. *The Nation and its Fragments: Colonial and Postcolonial Histories*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 2008. *La Nación en Tiempo Heterogéneo y Otros Estudios Subalternos*. Buenos Aires: Siglo XXI - CLACSO.
- Cheresky, I. 1999. ¿Una Nueva Ciudadanía? *Escenarios Alternativos* 3(5), p. 34-43.

- Cheresky, I. 2006. La Política Después de los Partidos. Em *La Política Después de los Partidos*. Org. Cheresky I. Buenos Aires: Prometeo Libros, p. 11-23.
- \_\_\_\_\_. 2007. Los Desafíos Democráticos en América Latina. Em *Elecciones Presidenciales y Giro Político en América Latina*. Org. Cheresky I. Buenos Aires: Manantial, p. 19-49.
- \_\_\_\_\_. 2009. Org. *Las Urnas y la Desconfianza Ciudadana en la Democracia Argentina*. Buenos Aires: Politeia – Homo Sapiens.
- Chevalier, J. 1994. *L'Etat de Droit*. Paris: Montchrestien.
- Chiaramonte, J.C. 1997. *Ciudades, Provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*. Buenos Aires: Ariel Historia.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Nación y Estado en Iberoamérica. El Lenguaje Político en Tiempos de las Independencias*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Cleary, M. 2000. Democracy and Indigenous Rebellion in Latin America. *Comparative Political studies* 33, p. 1123-1153.
- Cohen, J.; Arato, A. 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge USA: The MIT Press. (Edição em castelhano, *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000).
- Cohen, J. 2008a. Rethinking Human Rights, Democracy, and Sovereignty in the Age of Globalization. *Political Theory* 36(4), p. 578-606.
- \_\_\_\_\_. 2008b. A Global State of Emergency or the Further Constitutionalization of International Law: A Pluralist Approach. *Constellations* 4(4), p. 456-484.
- Collier, D., Levitsky S. 1997. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics* 49, p. 430-51.
- Collier, D. et al. 2006. Essentially Contested Concepts: Debates and Applications. *Journal of Political Ideologies* 11, p. 211-46.
- Comaroff, J. 2001. Colonialism, Culture, and Law: A Foreword. *Law & Social Inquiry* 26, p. 305-314.
- Cooke, M. 1999. A Space of One's Own: Autonomy, Privacy, Liberty. *Philosophy & Social Criticism* 25, p. 23-53.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Re-Presenting the Good Society*. Cambridge USA: The MIT Press.
- Coolens, B. 2006. The Authoritarian Model: Who is He and why is He Here. *Scandinavian Journal of Modern Psychology* 8(12), p. 314-327.
- Coronil, F. 1997. *The Magical State. Nature, Money, and Modernity in Venezuela*. Chicago: University of Chicago Press. (Edição em caste-

- lhano, *El estado mágico. Naturaleza, Dinero y Modernidad en Venezuela*. Caracas: Nueva Sociedad, 2002).
- Corrigan, P.; Sayer, D. 1985. *The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution*. Londres: Basil Blackwell.
- Cotterrell, R. 1995. *Law's Community. Legal Theory in Sociological Perspective*. Oxford: Clarendon Press.
- \_\_\_\_\_. 1996. The Rule of Law in Transition: Revisiting Franz Neumann's Sociology of Legality. *Social & Legal Studies* 5, p. 451-70.
- Coulanges, F. de. 1984 [1864]. *La Cité Antique*. Paris: Flammarion.
- Craig, P. 1997. Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework. *Public Law Outono*, p. 467-487.
- Crittenden, J. 1992. The Social Nature of Autonomy. *The Review of Politics* 54, p. 25-35.
- Cunill, Grau N. 1997. *Repensando lo Público a Través de la Sociedad. Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social*. Caracas: Nueva Sociedad.
- \_\_\_\_\_. 2008. La Construcción de la Ciudadanía desde una Institucionalidad Pública Ampliada. Em *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Orgs. PNUD-União Europeia. Lima: PNUD-União Europeia, p. 113-138.
- Cutler, A. 2001. Globalization, the Rule of Law, and the Modern Law Merchant: Medieval or Late Capitalist Associations. *Constellations* 8, p. 480-502.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Private Power and Global Authority. Transnational Merchant Law in the Global Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dagger, R. 1997. *Civic Virtues. Rights, Citizenship and Republican Liberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Dagnino, E. 1994. Os Movimentos Sociais e a Emêrgencia de uma Nova Noção de Cidadania. Em *Os Anos 90, Política e Sociedade no Brasil*. Org. Dagnino E. São Paulo: Brasiliense, p. 103-115.
- Dagnino, E.; Olivera, A.; Panfichi, A. 2006. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp.
- Dahl, R. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press. (Edição em castelhano, *Los Dilemas del Pluralismo Democrático*. México: Alianza, 1991).

- Dahl, R. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press. (Edição em castelhano, *La Democracia y sus Críticos*. Barcelona: Paidós, 1993).
- \_\_\_\_\_. 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press. (Edição em português, *Sobre a democracia*. Brasília: ed. UnB, 2009).
- \_\_\_\_\_. 2004. *How Democratic is the American Constitution?* New Haven: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_. 2006. *On Political Equality*. New Haven: Yale University Press.
- Dallmayr, F. 1992. Hermeneutics and the Rule of Law. Em *Legal Hermeneutics: History, Theory, and Practice*. Org. Leyh, G. Berkeley: University of California Press, p. 3-22.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Achieving our World. Toward a Global & Plural Democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- \_\_\_\_\_. 2004. Beyond Monologue: For a Comparative Political Theory. *Perspectives on Politics* 2, p. 249-58.
- Dasgupta, P. 1993. *An Inquiry into Well-being and Destitution*. Oxford: Clarendon Press.
- Das, V. 2004. The Signature of the State. The Paradox of Illegibility. Em *Anthropology at the Margins of the State*. Orgs. Das V., Poole D. Santa Fe USA: School of American Research Press, p. 225-252.
- Das, V.; Poole, D. 2004. (orgs.). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe, NM: School of American Research Press.
- Diamond, L. 1999. *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 2002. Thinking about Hybrid Regimes. *Journal of Democracy* 13(2), p. 21-35.
- Díaz, E. 2002. Estado de Derecho y Legitimidad Democrática. *Estado de Derecho. Concepto, Fundamentos y Democratización en América Latina*. Orgs. Carbonell, M. et al. México DF: Siglo XXI, p. 61-96.
- Diniz, E. 2004. Reforma del Estado, Gobernabilidad y Sostenibilidad de la Democracia. *¿Democracia con Desigualdad? Una Mirada de Europa hacia América Latina*. Orgs. Binetti C, Carrillo F. Washington DC: BID y Unión Europea, p. 255-277.
- Di Palma, G. 1990. *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley: University of California Press.
- Domingo, P. 1994. Rule of Law and Judicial Systems in the Context of Democratization and Economic Liberalisation: A Framework for

- Comparison and Analysis in Latin America. Mimeografado. México: CIDE.
- Domingo, P. 2006. Introduction. Orgs. Gargarella, R.; Domingo, P. et al. *Courts and Social Transformation in New Democracies*. Aldershot: Ashgate, p. 2-8.
- Domingo, P.; Seider, R. 2001. (orgs.). *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- Donald, M. 2001. *A Mind so Rare*. Nova York: W.W. Norton.
- Donnelly, J. 1999. Human Rights, Democracy, and Development. *Human Rights Quarterly* 21, p. 608-32.
- Dore, E.; Molineux, M. 2005. (orgs.). *Hidden Histories of Gender and the State in Latin America*. Durham: Duke University Press.
- Doornbos, M. 2006. *Global Forces and State Restructuring. Dynamics of State Formation and Collapse*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Dowding, K.; Hees, M. 2003. The Construction of Rights. *American Political Science Review* 97, p. 281-93.
- Downing, B. 1992. *The Military Revolution and Political Change: Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Nova York: Harper and Row. (Edição em português, *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999).
- Dunkerley, J. 2002. Org. *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- Dunn, J. 1992. Conclusion. Em *Democracy. The Unfinished Journey. 508 BC to AD 1993*. Org. Dunn J. Oxford: Oxford University Press, p. 239-265. (Edição em castelhano, *Conclusión. Em Democracia: el viaje inacabado. 508 a.C. – 1993*. Barcelona: Tusquets, 1995).
- \_\_\_\_\_. 1994. The Identity of the Bourgeois Liberal Republic. Em *The Invention of the Modern Republic*. Org. Fontana, B. Cambridge: Cambridge University Press, p. 206-225.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Setting the People Free. The Story of Democracy*. Londres: Atlantic Books.
- Durkheim, E. 1973[1895]. *Las Reglas del Método Sociológico*. Buenos Aires: Schapire Editor. (Edição em português, *As regras do método sociológico*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007).

- Durkheim, E. 1983. *Professional Ethics and Civic Morals*. Londres: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 1984[1893]. *The Division of Labor in Society*. Nova York: Free Press. (Edição em português, *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008).
- \_\_\_\_\_. 2003[1912]. *Lecciones de Sociología. Física de las Costumbres y del Derecho*. Buenos Aires: Miño e Dávila. (Edição em português, *Lições de sociologia*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2002).
- Dussauge Laguna, M. 2009. La Literatura Comparada sobre Reformas Administrativas. Desarrollos, Limitaciones y Posibilidades. *Gestión y Política Pública* 18(2), p. 439-495.
- Dworkin, R. 1978. *Taking Rights Seriously*. Cambridge USA: Harvard University Press. (Edição em português, *Levando os direitos à sério*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010).
- \_\_\_\_\_. 1986. *Law's Empire*. Cambridge USA: Harvard University Press. (Edição em português, *O império do direito*. São Paulo: Martins Editora, 2001).
- Eaton, K. 2008. Paradoxes of Police Reform: Federalism, Parties, and Civil Society in Argentina's Public Security. *Latin American Research Review* 43(3), p. 5-32.
- Eckstein, S.; Wickham-Crowley, T. 2002. (orgs.). *Struggles for Social Rights in Latin America*. Nova York: Routledge.
- Eckstein, S.; T. Wickham-Crowley. 2003. (orgs.). *What Justice? whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Eisenstadt, S.N. 1995. *Power, Trust and Meaning*. Chicago: Chicago University Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Paradoxes of Democracy. Fragility, Continuity, and Change*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. Multiple Modernities. *Daedalus* 129, p. 1-29.
- Eisenstein, E. 1983. *The Printing Revolution in Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elias, N. 1973. *La Civilisation des Moeurs*. Paris: Calmann-Lévy. (Edição em castelhano, *El Proceso de la Civilización: Investigaciones Sociogenéticas y Psicogenéticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993).
- \_\_\_\_\_. 1974. *La Societé de Cour*. Paris: Fayard. (Edição em português, *A sociedade de corte*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001).

- Elias, N. 1975. *La Dynamique de l'Occident*. Paris: Calmann-Lévy.
- \_\_\_\_\_. 1996. *The Germans. Power Struggles and the Development of Habitus in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. Cambridge: Polity Press. (Edição em português, *Os alemães. A luta pelo poder e a evolução do habitus*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997).
- Elklit, J., Svenson P. 1997. "What Makes Elections Free and Fair?" *Journal of Democracy* 8(3), p. 32-46.
- Ely, J. 1980. *Democracy and Distrust: a theory of judicial review*. Cambridge USA: Harvard University Press. (Edição em castelhano. *Democracia y Desconfianza: una teoría del control constitucional*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 1997).
- Engels, F. 1978[1884]. The Origins of the Family, Property, and the State. Em *The Marx-Engels Reader*. Org. Tucker R.C. Londres: Norton. (Edição em português, *Origem da família, da propriedade privada e do Estado*. São Paulo: Larousse do Brasil, 2009).
- Epp, C. 1998. *The Rights Revolution. Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago: Chicago University Press.
- Ertman, T. 1997. *Birth of the Leviathan. States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2005. State Formation and State Building in Europe. Em *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies, and Globalization*. Orgs. Janoski, T. et al. Oxford: Oxford University Press, p. 367-383.
- Escalante Gonzalbo, F. 2004. La Transición al Desencanto: Democracia y Estado en América Latina. *Tribuna Americana* 2, p. 34-43.
- Escolar, M. 1997. Exploration, Cartography and the Modernization of State Power. *International Social Science Journal* 151/152, p. 29-52.
- \_\_\_\_\_. 1998. Territorios de Representación y Territorios Representados. La Mediación Geográfica de la Identidad y la Soberanía Política Nacional-Estatal. *Geosul* 13, p. 102-15.
- \_\_\_\_\_. 2007. Comunicación personal. Buenos Aires.
- Evans, P.; Rueschmeyer, B.; Skocpol, T. 1985. (orgs.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy. States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization. *World Politics* 50, p. 62-87.

- Evans, P.; Rauch, J. 1999. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review* 64, p. 748-765.
- Fábre, C. 1998. Constitutionalising Social Rights. *The Journal of Political Philosophy* 6, p. 263-284.
- Farinetti, M. 2005. Violencia y Risa contra la Política en el Santiagueño: Indagación sobre el Significado de una Rebelión Popular. Orgs. Schuster, F. et al. *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Feinberg, J. 1986. *Harm to Self. The Moral Limits of the Criminal Law*. Nova York: Oxford University Press.
- Ferguson, A. 1995[1767]. *An Essay on the History of Civil Society*. New Brunswick: Transaction Publishers. (Edição em castelhano, *Un Ensayo sobre la Historia de la Sociedad Civil*. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1974).
- Ferrajoli, L. 1995. *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*. Madri: Trotta.
- Fetzer, J.; Soper, C. 2005. *Muslims and the State in Britain, France, and Germany*. Nova York: Cambridge University Press.
- Finlayson, A. 1998. Ideology, Discourse, and Nationalism. *Journal of Political Ideologies* 3, p. 99-119.
- Fishkin, J. 1991. *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press.
- Fishman, R. 1990. Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy. *World Politics* 42(3), p. 422-440.
- Flathman, R. 1996. *Reflections of a Would-be Anarchist. Ideals and Institutions of Liberalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Flavell, J.H. 1963. *The Developmental Psychology of Jean Piaget*. Princeton: Princeton University Press. (Edição em português, *A psicologia do desenvolvimento de Jean Piaget*. Thomson Pioneira, 1996).
- Fonagy, P. et al. 2002. *Affect Regulation, Mentalization and the Development of the Self*. Nova York: Other Press.
- Foucault, M. 1979. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal.
- \_\_\_\_\_. 1991. Governmentality. Em *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Orgs. Burchell G. et al. Hempstead: Harvester Wheatsheaf, p. 87-104.

- Foucault, M. 2000. *Power. The Essential Works -3*. Harsmondworth: Allen Lane – Penguin.
- Foweraker, J.; Landman, T. 1997. *Citizen Rights and Social Movements: A Comparative and Statistical Analysis*. Nova York: Oxford University Press.
- Foweraker, J.; Krznicaric, R. 2002. The Uneven Performance of Third Wave Democracies: Electoral Politics and the Imperfect Rule of Law in Latin America. *Latin American Politics and Society* 44, p. 29-60.
- Fox, J. 1994a. The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship. *World Politics* 46, p. 154-184.
- \_\_\_\_\_. 1994b. Latin America's Emerging Local Politics. *Journal of Democracy* 5(2), p. 105-116.
- Franck, T. 2001. Are Human Rights Universal? *Foreign Affairs* 80(1), p. 191-204.
- Fraser, N. 1989. *Unruly Practices: Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Frühling, H.; Tulchin, J., et al. 2003. (orgs.). *Crime and Violence in Latin America. Citizen Security, Democracy and the State*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press. (Edição em castelhano, *Crimen y Violencia en América Latina. Seguridad Ciudadana, Democracia y Estado*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 2005).
- Fuller, L. 1964. *The Morality of Law*. New Haven: Yale University Press. (Edição em castelhano, *La Moral del Derecho*. México: Trillas, 1967).
- Furet, F. 1998. Democracy and Utopia. *Journal of Democracy* 9, p. 65-81.
- Galanter, M. 1974. Why the 'Haves' Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. *Law & Society Review* 9, p. 95-160.
- Gald, B. 2002. Why Tyrants go Too Far: Malignant Narcissism and Absolute Power. *Political Psychology* 23, p. 1-37.
- Gallie, W.B. 1956. Essentially Contested Concepts. *Meeting of the Aristotelian Society* 56, p. 167-198.
- Gargarella, R.; Domingo, P., et al. 2006. (orgs.). *Courts and Social Transformation in New Democracies: an institucional voice for the poor?* Londres: Ashgate.
- Garretón, M.A. 1983. *El Proceso Político Chileno*. Santiago: FLACSO.
- \_\_\_\_\_. 1987. *Reconstruir la política. Transición y consolidación democrática en Chile*. Santiago: Editorial Andante.

- Garretón, M.A. 1994. Las Nuevas Relaciones entre el Estado y la Sociedad y el Desafío Democrático en América Latina. *Revista Internacional de Filosofía Política* 4, p. 61-72.
- \_\_\_\_\_. 1997. Revisando las Transiciones Democráticas en América Latina. *Nueva Sociedad* (1), p. 20-29.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Política y Sociedad entre Dos Epocas. América Latina en el Cambio de Siglo*. Rosario: Homo Sapiens.
- Garretón, M.A.; Cavarozzi, M., et al. 2003. *Latin America in the 21st Century. Toward a New Sociopolitical Matrix*. Miami: North-South Center.
- Garzón Valdés, E. 1993a. Acerca de los Conceptos de Publicidad, Opinión Pública, Opinión de la Mayoría y sus Relaciones Recíprocas. *Doxa* 14, p. 77-95.
- \_\_\_\_\_. 1993b. *Derecho, Ética y Política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- \_\_\_\_\_. 1995. Acerca del Concepto de Corrupción. *Claves* 56, p. 26-38.
- \_\_\_\_\_. 1997. Some Remarks on the Concept of Toleration. *Ratio Juris* 10(2), p. 127-138. (Edição em castelhano, Algumas consideraciones sobre la tolerancia. Em *Derecho, Ética y Política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993).
- \_\_\_\_\_. 2002. Estado de Derecho y Democracia en América Latina. Em *Estado de Derecho. Concepto, Fundamentos y Democratización en América Latina*. Orgs. Carbonell, M.; Orozco, M.; Vázquez, R. México DF: Siglo XXI, p. 205-234.
- \_\_\_\_\_. 2003a. Algunas Consideraciones sobre Globalización y Democracia. *Quorum Inverno* 2003, p. 22-31.
- \_\_\_\_\_. 2003b. El Papel del Poder Judicial en la Transición a la Democracia. *Isonomía* 18, p. 27-46.
- \_\_\_\_\_. 2003c. Optimismo y Pesimismo en la Democracia. Em *The Future of Democracy*. Org. Garzón Valdés, E. et al. Tampere: The Tampere Club, p. 8-38.
- Gay, P. 1966. *The Enlightenment: An Interpretation. The Rise of Modern Paganism*. Dois volumes. Londres: W.W. Norton & Co.
- Geertz, C. 1980. *Negara: The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*. Princeton: Princeton University Press. (Edição em castelhano, *Negara: El Estado-Teatro en el Bali del Siglo XIX*. Barcelona: Paidós, 2000).

- Geertz, C. 1985. Centers, Kings, and Charisma: Reflections on the Symbolics of Power. Em *Rites of Power. Symbolism, Ritual, and Politics since the Middle Ages*. Org. Wilentz, S. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, p. 13-38.
- Gellner, E. 1983. *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press. (Edição português (Portugal), *Nações e nacionalismo*. Gradiva, 1997).
- Gerstle, G. 2009. The Resilient Power of the States Across the Long Nineteenth Century: An Inquiry into a Pattern of American Governance. Em *Democratization in America. A Political Development Perspective* Orgs. King, D. et al. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Gewirth, A. 1978. *Reason and Morality*. Chicago: The University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. 1996. *The Community of Rights*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gibson, E. 2005. Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics* 58, p. 101-132.
- \_\_\_\_\_. 2004. Org. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Giddens, A. 1985. *The Nation-State and Violence. Volume Two of A Contemporary Critique of Historical Materialism*. Berkeley: University of California Press.
- Gilbert, F. 1975. *The Historical Essays of Otto Hintze*. Nova York: Oxford University Press.
- Gillis, J.R. 1994a. (org.). *Commemorations. The Politics of National Identity*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1994b. Memory and Identity: The History of a Relationship. Em *Commemorations. The Politics of National Identity*. Org. Gillis, J.R. Princeton: Princeton University Press, p. 3-24.
- Giugni, M.; McAdam, D.; Tilly, C. 1998. (orgs.). *From Contention to Democracy*. Lanham: Rowan & Littlefield.
- Goldstein, R. 1983. *Political Repression in Europe*. Londres: Croom Helm.
- Gómez, M. 2002. Pueblos Indígenas en América Latina. Entre el Estado y la Nación. *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe* 5, p. 57-69.
- González, F.; King, D. 2004. The State and Democratization: The United States in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science* 34, p. 193-210.

- Gordley, J. 1991. *The Philosophical Origins of Modern Contract Doctrine*. Oxford: Clarendon Press.
- Gordon, S. 1999. *Controlling the State. Constitutionalism from Ancient Athens to Today*. Cambridge USA: Harvard University Press.
- Gorski, P. 1999. Calvinism and State-Formation in Early Modern Europe. Em *State/Culture. State Formation after the Cultural Turn*. Org. Steinmetz G. Ithaca: Cornell University Press, p. 147-181.
- \_\_\_\_\_. 2003. *The Disciplinary Revolution: Calvinism and the Rise of the State in Early Modern Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Graff, H. 1987. *The Legacies of Literacy. Continuities and Contradictions in Western Culture and Society*. Bloomington: Indiana University Press.
- Gray, J. 2000. *The Two Faces of Liberalism*. Nova York: The Free Press. (Edição em castelhano, *Las Dos Caras del Liberalismo*. Barcelona: Paidós, 2001).
- Gray Molina, G. 2006. *Harmony of Inequalities: Ethnic Politics in Bolivia*. Oxford: CRISE-Oxford University.
- Greenfeld, L. 1992. *Nationalism. Five Roads to Modernity*. Cambridge USA: Harvard University Press.
- Griffin, J. 2008. *On Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Griffin, S. 1996. *American Constitutionalism. From Theory to Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Grimm, D. 2005. The Constitution and the Process of Denationalization. *Constellations* 12, p. 447-63.
- Grimson, A. 2008. Introdução. Em *Pasiones Nacionales. Política y Cultura en Brasil y Argentina*. Org. Grimson, A. Buenos Aires: Edhasa, p. 13-48.
- Grindle, M. 1997. (org.). *Getting Good Government*. Cambridge USA: Harvard University Press.
- Grossberg, M. 1985. *Governing the Hearth: Law and the Family in Nineteenth Century America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Grossman, J. et al. 1999. Do the 'Haves' Still Come Ahead? *Law & Society Review* 33(4), p. 803-810.
- Grote, R. 1999. Rule of Law, Rechtsstaat and 'Etat de Droit'. Em *Constitutionalism, Universalism and Democracy – A Comparative Ana-*

- lysis*. Org. Starck G. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, p. 269-306.
- Guariglia, O. 1992. El Concepto Normativo de "Persona" y los Requisitos Mínimos de Justicia Distributiva en una Sociedad Democrática. *Desarrollo Económico* 32, p. 23-33.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Moralidad. Ética Universalista y Sujeto Moral*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Guerra, F-X. 1992. *Modernidad e Independencias. Ensayos sobre las Revoluciones Hispánicas*. Madrid: MAPFRE.
- \_\_\_\_\_. 1999. El Soberano y su Reino. Reflexiones sobre la Génesis del Ciudadano en América Latina. Em *Ciudadanía Política y Formación de las Naciones. Perspectivas Históricas de América Latina*. Org. Sábato, H. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 2003. Las Mutaciones de la Identidad en la América Hispánica. Em *Inventando la Nación. Iberoamérica. Siglo XIX*. Org. Anino, A.; Guerra, F-X. México DF: Fondo de Cultura Económica, p. 185-220.
- Guibernau, M. 1996. *Nationalisms. The Nation State and Nationalism in the Twentieth Century*. Cambridge: Polity.
- Guilhot, N. 2005. *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of Global Order*. Nova York: Columbia University Press.
- Gunther, R.; Diamandouros, N.; Sotiropoulos, D. 2007. (orgs.). *Democracy and the State in the New Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Gupta, A. 1995. Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State. *American Ethnologist* 22, p. 375-402.
- Gutierrez, L.; Romero, L.A. 1995. La Construcción de la Ciudadanía, 1912-1955. Orgs. Gutierrez, L.; Romero, L.A. *Sectores Populares. Cultura y Política. Buenos Aires en la Entreguerra*. Buenos Aires: Sudamericana, p. 18-96.
- Guttman, A., Thompson D. 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge USA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Haakonssen, K. 1991. From Natural Law to the Rights of Man: a European Perspective on American Debates. Em *A Culture of Rights. The Bill of Rights in Philosophy, Politics, and Law-1791 and 1991*. Orgs. Lacey, M. e Haakonssen, K. Washington D.C.: Woodrow Wilson

- International Center for Scholars e Cambridge University Press, p. 19-61.
- Habermas, J. 1962. *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge USA: The MIT Press. (Edição em português, *Mudança estrutural da esfera pública*. Tempo Brasileiro, 2003).
- \_\_\_\_\_. 1988. Individuation through Socialization: On George Mead's Theory of Subjectivity. Em *Postmetaphysical Thinking: Philosophical Essays*. Org. Habermas, J. Cambridge USA: The MIT Press, p. 149-204. (Edição em castelhano, *Individuación por medio de socialización: sobre la teoría de la subjetividad de George Herbert Mead*. Em *Pensamiento Postmetafísico*, 188-239. Madri: Taurus, 1990).
- \_\_\_\_\_. 1996. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge USA: The MIT Press. (Edição em castelhano, *Facticidad y Validez: sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en Términos de Teoría del Discurso*. Madri: Trotta, 1998).
- \_\_\_\_\_. 1998a. The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship. Em *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*. Org. Cronin, C.; Grieff, P., p. 105-27. Cambridge USA: The MIT Press. (Edição em português, *A inclusão do outro*. Loyola, 2002 ).
- \_\_\_\_\_. 1998b. On the Internal Relation between the Rule of Law and Democracy. Em *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*. Org. Cronin, C.; Grieff, P. Cambridge USA: The MIT Press, p. 253-264. (Edição em português, *A inclusão do outro*. Loyola, 2002).
- Haggard, S.; MacIntyre, A.; Tiede, L. 2008. The Rule of Law and Economic Development. *Annual Review of Political Science* 11, p. 205-239.
- Hagopian, F.; Mainwaring, S. 2005. (orgs.). *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Nova York: Cambridge University Press.
- Hall, P.; Soskice, D. 2001. (orgs.). *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Nova York: Oxford University Press.
- Halperín Donghi, T. 1973. *The Aftermath of Revolution in Latin America*. Nova York: Harper Torchbooks.

- Halperín Donghi, T. 1983. *Historia contemporánea de América Latina*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_. 1985. *Reforma y Disolución de los Imperios Ibéricos, 1750-1859*. Madrid: Alianza.
- Hamburger, P.A. 1989. The Development of the Nineteenth-Century Consensus Theory of Contract. *Law and History Review* 7, p. 241-329.
- Hammergreen, L. 2007. *Examining Reform: Improving Judicial Performance in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Hampshire, S. 2000. *Justice is Conflict*. Princeton: Princeton University Press.
- Hansen, T.B.; Stepputat, F. 2001. Introduction: States of Imagination. Em *States of Imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Orgs. Hansen, T.B.; Stepputat, F. Durham: Duke University Press, p. 1-40.
- Hardin, R. 1989. Why a Constitution? Em *The Federalist Papers and the New Institutionalism*. Orgs. Grofman, B.; Wittman, D. Nova York: Agathon Press, p. 100-120.
- Hart, H.L.A. 1961. *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press. (Edição em português, *O conceito de direito*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009).
- Hattam, V.C. 1992. Institutions and Political Change: Working – Class Formation in England and the United States, 1820-1896. *Politics & Society* 20, p. 133-166.
- Hegel, G.W.F. 1977[1807]. *The Phenomenology of Spirit*. Oxford: Oxford University Press. (Edição em português, *Fenomenologia do espírito*. Vozes, 2008).
- Held, D. 1987. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press. (Edição em português, *Modelos de democracia*. Brasiliavros, 1987).
- \_\_\_\_\_. 1995. *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press. Held, D. 2001. Cosmopolitan Democracy. An Interview with David Held. *Constellations* 8(4), p. 427-440. (Edição em castelhano, *La democracia y el Orden Global: del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*. Barcelona: Paidós, 1997).
- \_\_\_\_\_. 2002. Law of States, Law of Peoples: Three Models of Sovereignty. *Legal Theory* 8, p. 1-44.

- Held, D.; McGrew, A., et al. 1999. (orgs.). *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press, p. 434-456. Edição em castelhano, *Transformaciones Globales: Política, Economía y Cultura*. México: Oxford University Press, 2002).
- Herbst, J. 2000. *States and Power in Africa. Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press.
- Hermet, G. 1983. *Aux Frontières de la Démocratie*. Paris: PUF.
- Hill, K.Q. 1994. *Democracy in the Fifty States*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Hinton, M. 2005. *The State in the Streets. Police and Politics in Argentina and Brazil*. Boulder: Lynne Rienner.
- Hirschman, A.O. 1991. *The Rethoric of Reaction*. Cambridge USA: The Belknap Press of Harvard University Press. (Edição em português, *A retórica da intransigência. Perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992).
- Hobbes, T. 1991[1651]. *Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press. (Edição em português, *Leviatã*. São Paulo: Martins Editora, 2003).
- \_\_\_\_\_. 1998[1641]. *On the Citizen*. Cambridge: Cambridge University Press. (Edição em português, *Do cidadão*. São Paulo: Martins Editora, 2002).
- Hobsbawm, E. 1983a. Mass-Producing Traditions: Europe, 1870-1914. Em *The Invention of Tradition*, Orgs. Hobsbawm, E.; Ranger, F. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobsbawm, E.; Ranger, T. 1983b. (orgs.). *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press. (Edição em português, *A invenção das tradições*. São Paulo: Paz e Terra, 2008).
- Hobsbawm, E. 1992. *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press. (Edição em português, *Nações e nacionalismo desde 1780*. São Paulo: Paz e Terra, 2008).
- Hollingsworth, J.R.; Schnitter, P.; Streek, W., 1994. (orgs.). *Governing Capitalist Economies: Performance and Control in Economic Sectors*. Oxford: Oxford University Press.
- Holmes, S. 1995. *Passions & Constraint. On the Theory of Liberal Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Holmes, S. 2003. Lineages of the Rule of Law. Em *The Rule of Law*. Orgs. Maravall, J.M.; Przeworski, A. Nova York: Cambridge University Press, p. 19-61.
- Holmes, S.; Sunstein, C. 1999. *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*. Nova York: W.W. Norton.
- Holston, J.; Caldeira, T. 1997. Democracy, Law and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship. Em *Fault Lines of Democratic Governance in the Americas*. Orgs. Agüero, F.; Stark, J. Miami: North-South Center & Lynne Rienner Publishers, p. 47-83.
- Honig, B. 2001. Dead Rights, Live Futures. A Reply to Habermas's 'Constitutional Democracy'. *Political Theory* 29, p. 792-805.
- Honneth, A. 1995. *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*. Cambridge: Polity. (Edição em português, *Luta por reconhecimento: A gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003).
- \_\_\_\_\_. 2007. *Disrespect. The Normative Foundations of Critical Theory*. Cambridge: Polity.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Reification: A New Look at an Old Idea*. Oxford: Oxford University Press. (Edição em castelhano, *Reificación. Un estudio en la teoría del reconocimiento*. Buenos Aires e Madri: Katz Barpal Editores, 2007).
- Hooker, M.B. 1975. *Legal Pluralism: An Introduction to Colonial and Neo-Colonial Laws*. Oxford: Oxford University Press.
- Horowitz, M. 1974. The Stoic Synthesis of the Idea of Natural Law in Man: Four Themes. *Journal of the History of Ideas* 35, p. 3-16.
- Houtzager, P.; Crook, R. 2001. Making law matter: rights, rules and security in the lives of the poor. *IDS Bulletin* 32.1. Brighton: Institute of Development Studies.
- Hosle, V. 2004. *Morals and Politics*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Huber, E. 1995. Assessments of State Strength. Em *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*. Org. Smith P. Boulder: Westview, p. 163-193.
- Huber, E.; Rueschemeyer, D.; Stephens, J. 1997. The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Democracy. *Comparative Politics* 299, p. 323-342.

- Huber, E.; Stephens, J. 1999. The Bourgeoisie and Democracy: Historical Contemporary Perspective from Europe and Latin America. *Social Research* 66(3), p. 759-788.
- Huber, E. 2002. (org.). *Models of Capitalism. Lessons for Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Hunt, A. 1993. *Explorations in Law and Society: Toward a Constitutive Theory of Law*. Londres: Routledge.
- Huntington, S. 1991. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press. (Edição em português, *A terceira onda*. São Paulo: Ática, 1994).
- Hurrell, A. 2007. *On Global Order. Power, Values, and the Constitution of International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Hutchings, K. 2007. Feminist Perspectives on a Planetary Ethic. Em *The Globalization of Ethics*. Orgs. Sullivan, W.; Kymlicka, W. Cambridge: Cambridge University Press, p. 171-190.
- Hutchinson, J. 2001. Nations and Culture. Em *Understanding Nationalism*. Orgs. Guibernau, M.; Hutchinson, J. Cambridge: Polity, p. 74-96.
- Iazzetta, O. 2006. *Democracias en Busca de Estado. Ensayos sobre América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.
- Ignatieff, M. 1995. The Myth of Citizenship. *Theorizing Citizenship*. Org. Beiner, R. Albany: State University of Nova York Press, p. 53-77.
- Ingram, P. 1985. Maintaining the Rule of Law. *The Philosophical Quarterly* 35(141), p. 359-381.
- Inter-American Development Bank. 2004. *Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America*. Nova York: Inter-American Development Bank. (Banco Interamericano de Desenvolvimento)
- \_\_\_\_\_. 2007. *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America. 2006 Report*. Washington DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Centro David Rockefeller para Estudos Latino-americanos.
- Ippolito, G. 2003. En búsqueda de un nuevo paradigma: la calidad de la democracia y el desarrollo humano en América Latina. Em *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Orgs. O'Donnell, G.; Iazzetta, O.; Vargas Culler, J. Rosario: Homo Sapiens, p. 229-238.
- Ippolito-O'Donnell, G. 2008. La Subversión del Espacio Público en América Latina. *Metapolítica* 12(57), p. 56-63.

- Ippolito-O'Donnell, G. 2009a. Sociedad Civil, Organizaciones de la Sociedad Civil y Democratización en la Argentina. Org. Sorj B. *Usos, Abusos y Desafíos de la Sociedad Civil en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI, p. 39-64. (Edição em português, *Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2010)
- \_\_\_\_\_. 2009b. *Accountability y Controles Verticales en la Democracia Delegativa*. Documento de Trabajo, Centro de Estudios de la Sociedad Civil y la Vida Pública, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- Iverson, D. 2008. *Rights*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Heredia, B.; Schneider, B. 2003. (orgs.). *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Miami: North-South Center Press.
- Jackson, R. 2007. *Sovereignty*. Cambridge: Polity.
- Jacobs, L.; King, D. 2009. Orgs. *The Unsustainable American State*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobson, D.; Ruffer, G.B. 2004. Agency on a Global Scale: Rules, Rights, and the European Union. Em *People out of Place. Globalization, Human Rights, and the Citizenship Gap*. Orgs. Brysk A, Safir G. Londres: Routledge, p. 73-86.
- Janoski, T. 1998. *Citizenship and Civil Society. A Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional, and Social Democratic Regimes*. Nova York: Cambridge University Press.
- Jayasuriya, K. 2002. Globalization, Sovereignty, and the Rule of Law: From Political to Economic Constitutionalism. *Constellations* 8, p. 442-460.
- Jessop, B. 2002. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.
- Johnson, K. 2007. *Governing the American State: Congress and the New Federalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Jones, P. 1994. *Rights*. Nova York: St. Martin's Press.
- Kahler, M.; Lake, D. 2003. (orgs.). *Governance in a Global Economy. Political Authority in Transition*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 2004. Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition. *PS* 37, p. 409-14.
- Kant, I. 1949[1795]. Eternal Peace. Em *The Philosophy of Kant*. Org. Friedrich, C. Nova York: Random House.

- Karl, T. 1986. Imposing Consent? Electoralism vs. Democratization in El Salvador. Em *Elections and Democratization in Latin America, 1980-85*. Orgs. Drake, P.; Silva, E. San Diego: Center for Iberian and Latin American Studies, p. 9-36.
- Kateb, G. 1981. The Moral Distinctiveness of Representative democracy. *Ethics* 91, p. 357-374.
- \_\_\_\_\_. 1992. *The Inner Ocean. Individualism and Democratic Culture*. Ithaca: Cornell University Press.
- Keane, J. 2004. *Violence and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keck, M.; Sikkink, K. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press. (Edição em castelhano, *Activistas sin fronteras: redes de defensa en política internacional*. México: Siglo XXI, 2000).
- Kelly, J. 1992. *A Short History of Western Legal Theory*. Oxford: Clarendon Press.
- Keohane, N. 1980. *Philosophy and the State in France. The Renaissance to the Enlightenment*. Princeton: Princeton University Press.
- Kertzer, D. 1988. *Ritual, Politics & Power*. New Haven: Yale University Press.
- Kettl, D. 2009. Administrative Accountability and the Rule of Law. *PS* 42(1), p. 11-17.
- Key, V.O. 1949. *Southern Politics*. Nova York: Alfred A. Knopf.
- King, D. *In the Name of Liberalism: Illiberal Social Policy in the United States and Britain*. Oxford: Oxford University Press 1999.
- \_\_\_\_\_. 2005. *The Liberty of Strangers. Making the American Nation*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Separate and Unequal: African Americans and the US Federal Government*. Oxford: Oxford University Press, Segunda edição.
- King, D.; Smith, M. 2005. Racial Orders in American Political Development. *American Political Science Review* 99(1), p. 75-92.
- King, D.; Tuck, S. 2007. De-Centring the South: America's Nationwide White Supremacist Order after Reconstruction. *Past and Present* 194, p. 213-253.
- King, D.; Lieberman, R. 2008. Finding the American State: Trascending the 'Statelessness' Account. *Polity* 40(2), p. 368-378.

- King, D.; Lieberman, R. 2009. Ironies of the American State. A Comparative Perspective on the American State. *World Politics* 61(3), p. 547-588.
- King, D.; Lieberman, R.; Ritter, S.; Whitehead, L. 2009. (orgs.). *Democratization in America. A Political Development Perspective*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Klingeman, H.-D.; Hofferbert, R. 1998. Remembering the Bad Old Days: Human Rights, Economic Conditions, and Democratic Performance in Transitional Regimes. *Discussion Paper FS III 98-203*. Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin.
- Kjaer, A.M. 2004. *Governance*. Cambridge: Polity.
- Kohlberg, L. 1981. *The Philosophy of Moral Development. Essays on Moral Development*. San Francisco: Harper & Row.
- \_\_\_\_\_. 1984. *The Psychology of Moral Development. Essays on Moral Development*. San Francisco: Harper & Row. (Edição em castelhano, *Psicología del Desarrollo Moral*. Bilbao: Desclée de Brouwer, 1992).
- Kohli, A. 2004. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kousser, J.M. 1974. *The Shaping of Southern Politics. Suffrage Restriction and the Establishment of the One-Party South, 1880-1920*. New Haven: Yale University Press.
- Krasner, S. 1988. Sovereignty. An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies* 21(1), p. 66-94.
- Kratochwil, F. 1986. Of Systems, Boundaries, and Territoriality: an Inquiry into the Formation of the State System. *World Politics* 39(1), p. 27-52.
- Kriegel B. 1995. *The State and the Rule of Law*. Princeton: Princeton University Press.
- Kronman, A. 1983. *Max Weber*. Stanford: Stanford University Press.
- Krygier, M. 1997. Virtuous Circles: Antipodean Reflections on Power, Institutions and Civil Society. *East European Politics and Society* 11(1), p. 36-88.
- \_\_\_\_\_. 2001. Rule of Law. Em *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Orgs. Smelser, N.; Bates, P. Oxford: Elsevier. Vol. 20, p. 403-408.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Civil Passions. Selected Writings*. Melbourne: Black Ink.

- Kuflik, A. 1984. The Inalienability of Autonomy. *Philosophy and Public Affairs* 13, p. 271-98.
- Kymlicka, W. 1996. *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press. (Edição em castelhano, *Ciudadanía Multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós, 1996).
- \_\_\_\_\_. 2007a. *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2007b. Introduction: The Globalization of Ethics. Em *The Globalization of Ethics*. Orgs. Sullivan W, Kymlicka W. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-16.
- Lacey, N. 2001. Responsibility and Modernity in Criminal Law. *The Journal of Political Philosophy* 9, p. 249-276.
- Laclau, E. 1994. *The Making of Political Identities*. Londres: Verso.
- \_\_\_\_\_. 2005a. Populism: What's in a Name? Em *Populism and the Mirror of Democracy*. Org. Panizza, P. Londres: Verso, p. 32-49.
- \_\_\_\_\_. 2005b. *La Razón Populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lara, M.P. 2002. Democracy and Cultural Rights: Is There a New Stage of Citizenship? *Constellations* 9(2), p. 207-220.
- Larkins, C. 1996. Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis. *The American Journal of Comparative Law* 44(4), p. 605-626.
- Latinobarómetro 2008. *Informe 2008*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Lechner, N. 1981. Epílogo. Em *Estado y Política en América Latina*. Org. Lechner, N. México DF: Siglo XXI, p. 300-334.
- Lee, D. 2008. Private Law Models for Public Law Concepts: The Roman Law Theory of Dominion in the Monarchomach Doctrine of Popular Sovereignty. *The Review of Politics* 20, p. 370-399.
- Lefort, C. 1988. *Democracy and Political Theory*. Cambridge: Polity.
- Leiras, M. 2007. *Todos los Caballos del Rey. La Integración de los Partidos Políticos y el Gobierno Democrático en la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Levi, M. 1981. The Predatory Theory of Rule. *Politics and Society* 10, p. 431-465.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Consent, Dissent, and Patriotism*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Levi, M. 1999. Death and Taxes: Extractive Equality and the Development of Democratic Institutions. Em *Democracy's Value*. Orgs. Shapiro, I.; Hacker-Cordón, C. Cambridge: Cambridge University Press, p. 112-131.
- Levitsky, S.; Way, L. 2002. The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy* 13(2), p. 51-65.
- Lieberman, D. 1998. Contract before Freedom of Contract. Org. Scheiber H. *The State and Freedom of Contract*. Stanford: Stanford University Press, p. 89-121.
- Linz, J. 1964. An Authoritarian Regime: Spain. Em *Cleavages, Ideologies and Party Systems Contributions to Comparative Political Sociology*. Orgs. Allardt, E.; Lithunen, Y. Helsinki: Academic Bookstore, p. 291-341.
- Linz, J.; Stepan, A. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Lister, R. 1997. *Citizenship: Feminist Perspectives*. Londres: Macmillan.
- Locke, J. 1965[1690]. *Two Treatises on Government*. Org. Laslett, P. Nova York: Mentor.
- Lomnitz-Adler, C. 1992. *Exits from the Labyrinth. Culture and Ideology in the Mexican National Space*. Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. 2001. Nationalism as a Practical System: Benedict Anderson's Theory of Nationalism from the Vantage Point of Spanish America. Em *The Other Mirror: Grand Theory through the Lens of Latin America*. Orgs. Centeno, M.A.; López-Alves, F. Princeton: Princeton University Press, p. 329-360.
- López-Alves, F. 2000. *State Formation and Democracy in Latin America. 1810-1900*. Durham: Duke University Press. (Edição em castelhano, *La Formación del Estado y la Democracia en América Latina*. Bogotá: Norma, 2002).
- \_\_\_\_\_. 2001. The Transatlantic Bridge: Mirrors, Charles Tilly, and State Formation in the River Plate. Em *The Other Mirror: Grand Theory through the Lens of Latin America*. Orgs. Centeno, M.A.; López-Alves, F.; Princeton: Princeton University Press, p. 153-176.
- Loveman, M. 2005. The Modern State and the Primitive Accumulation of Symbolic Power. *American Journal of Sociology* 110, p. 1651-83.

- Luban, D. 2001. Natural Law as Professional Ethics: A Reading of Fuller. *Social Philosophy and Policy*, p. 176-205.
- Lukács, G. 1972[1923]. Reification and the Consciousness of the Proletariat. Em Lukács, G. *History and Class Consciousness*. Cambridge USA, The MIT Press, p. 83-222. (Edição em português, *História e consciência de classe: Estudos sobre a dialética marxista*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2003).
- Lukes, S. 1977. Political Ritual and Social Integration. *Essays in Social Theory*. Londres: Routledge, p. 62-73.
- MacCormick, N. 1996. The Concept of Law and *The Concept of Law*. Em *The Autonomy of Law. Essays on Legal Positivism*. Org. George, R.P. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. Rhetoric and Rule of Law. Em *Recrafting the Rule of Law: The Limits of Legal Order*. Org. Dyzenhaus D. Portland: Hart Publishing, p. 163-177.
- Mackinnon, C.A. 1989. *Toward a Feminist Theory of the State*. Cambridge USA: Harvard University Press.
- Mahon, J. Jr. 2003. Reforms in the Administration of Justice in Latin America: Overview and Emerging Trends. Em *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Orgs. Schneider, B.R.; Heredia, B. Miami: North-South Center Press, p. 251-280.
- Mahoney, J. 2003. Long-Run Development and the Legacy of Colonialism in Spanish America. *American Journal of Sociology* 109, p. 50-106.
- Mainwaring, S. 1999. *Rethinking Party Systems in the Third Wave. The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2006. State Deficiencies, Party Competition, and Confidence in Democratic Representation in the Andes. Em *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Orgs. Mainwaring, S.; Bejarano, A.M.; Leongómez, E.P. Stanford: Stanford University Press, p. 295-345.
- Mainwaring, S.; Bejarano, A.M.; Leongómez, E.P. 2006. (orgs.). *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.
- Maiz, R. 2002. El Lugar de la Nación en la Teoría de la Democracia y el 'Nacionalismo Liberal.' Mimeografado. Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.

- Maiz, R. 2003. Framing the Nation: Three Rival Versions of Contemporary Nationalist Ideology. *Journal of Political Ideologies* 8(3), p. 251-267.
- Mallon, F. 1995. *Peasant and Nation: The Making of Postcolonial Mexico and Peru*. Berkeley: University of California Press.
- Malloy, J. 1991. Política Econômica e o Problema de Governabilidade Democrática nos Andes Centrais. Em *Estado, mercado e democracia: Política e economia comparada*. Org. Sola, L. São Paulo: Paz e Terra, p. 24-43.
- Mamdani, M. 1999. Historicizing Power and Responses to Power: Indirect Rule and its Reform. *Social Research* 66, p. 859-886.
- Manin, B. 1995. *Les Principes du Gouvernement Représentatif*. Paris: Calmann-Lévy. (Edição em castelhano, *Los Principios del Gobierno Representativo*. Madri: Alianza, 1998).
- Manin, B.; Przeworski, A.; Stokes, S. 1999. (orgs.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Nova York: Cambridge University Press.
- Mann, M. 1984. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *Archives Européennes de Sociologie* XXV, p. 185-213. (Edição em castelhano, El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Zona Abierta* 57/58, p. 15-50, 1991).
- \_\_\_\_\_. 1993. *The Sources of Social Power. Volume II. The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press. (Edição em castelhano, *Las Fuentes del Poder Social. Volumen II. El Desarrollo de las Clases y de los Estados Nacionales, 1760-1914*. Madri: Alianza Editorial, 1997).
- March, J.; Olsen P. 1995. *Democratic Governance*. Nova York: The Free Press.
- Margalit, A. 1996. *The Decent Society*. Cambridge USA: Harvard University Press. (Edição em castelhano, *La Sociedad Decente*. Barcelona: Paidós, 1997).
- Mariani, R. 2008. Democracia, Estado y Construcción del Sujeto (Ciudadanía). Em *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Orgs. PNUD- União Europeia, p. 79-98. Lima: PNUD-União Europeia.
- Márquez, X. 2006. Technologies of State and the State of Technology: Considerations on the Concept of the State. Texto escrito para o

- seminário de pós-graduação 2005 "The State and Democracy". University of Notre Dame: Department of Political Science.
- Marshall, T.H. 1992[1950]. *Citizenship and Social Class*. Org. Bottomore, T. Londres: Pluto Classics. (Edição em castelhano, *Ciudadanía y Clase Social*. Madri: Alianza, 1998).
- \_\_\_\_\_. 1981. *The Right to Welfare and other Essays*. Londres: Heineman.
- Martin, J. 2001. The Authoritarian Personality, 50 years Later. What Questions are there for Political Psychology? *Political Psychology* 22(1), p. 1-26.
- Martínez Vilchcs, J. 2007. *Nueva Gerencia Pública. Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México*. México DF: Porrúa/UAEM.
- Mashaw, J.L. 1985. *Due Process in the Administrative State*. New Haven: Yale University Press.
- Marx, A. 2003. *Faith in Nation. Exclusionary Origins of Nationalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Marx, K. 1961[1844]. Economic and Philosophical Manuscripts of 1844. Em McLellan, Org. *Karl Marx Selected Writings*, segunda edição. Oxford: Oxford University Press. (Edição em português, *Manuscritos econômico-filosóficos de 1844*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004).
- \_\_\_\_\_. 1970[1845/46]. *The German Ideology*. Nova York: International Publishers. (Edição em português, *A ideologia alemã*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007).
- Mazucca, S. 2001. Southern Cone Leviathans. State Formation in Argentina and Brazil. Mimeografado, University of California, Berkeley, Department of Political Science.
- \_\_\_\_\_. 2007. Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power. Em Org. Munck, G. *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*. Nova York: Oxford University Press, p. 39-49.
- Mead, G.H. 1967 [1934]. *Mind, Self, and Society. From the Standpoint of a Social Behaviorist*. Chicago: University of Chicago Press. (Edição em castelhano, *Espíritu, persona y sociedad: desde el punto de vista del conductismo social*. Buenos Aires: Paidós, 1972).
- Méndez, J.; O'Donnell, G.; Pinheiro, P.S. 2002. (orgs.). *La (In)Efectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

- Mendus, S. 1995 Human Rights in Political Theory. *Political Studies* 43, p. 10-24.
- Merry, S.E. 1988. Legal Pluralism. *Law & Society Review* 22(5), p. 57-78.
- Mesa-Lago, C. 2008a. *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2008b. Social Insurance (Pensions and Health), Labour Markets and Coverage in Latin America. Ginebra: UNRISD.
- Messina, A. 2007. *The Logics and Politics of Post-WWII Migration to Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meyer, J.; Boli, W., et al. 1997. World Society and the Nation-State. *American Journal of Sociology* 103(1), p. 144-181.
- Meyer, J. 1999. The Changing Cultural Content of the Nation-State: A World Society Perspective. Em *State/Culture. State Formation after the Cultural Turn*. Org. Steinmetz, G. Ithaca: Cornell University Press, p. 123-143.
- Micklethwaite, J.; Wooldridge, A. 2004. *The Right Nation: Conservative Power in America*. Londres: Penguin.
- Mielants, E. 2007. *The Origins of Capitalism and the 'Rise of the West'*. Philadelphia: Temple University Press.
- Migdal, J. 2001. *State in Society. Studying how States and Societies Transform and Constitute each other*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mill, J.S. 1985[1859]. *On Liberty*. Indianapolis: Hacking Publishing Co. (Edição em português (Portugal), *Sobre a liberdade*. Edições 70, 2006).
- Miller, D. 1999. *Principles of Social Justice*. Cambridge USA: Harvard University Press.
- Miller, N. 2006. The Historiography of Nationalism and National Identity in Latin America. *Nations and Nationalism* 12, p. 201-21.
- Mitchell, T. 1991. The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics. *American Political Science Review* 85, p. 77-96.
- Moran, R. 2001. *Interracial Intimacy: The Regulation of Race and Romance*. Chicago: Chicago University Press.
- Morgan, E. 1988. *Inventing the People. The Rise of Popular Sovereignty in England and America*. Nova York: W.W. Norton & Co.
- Mouffe, C. 1993. *The Return of the Political*. Londres: Verso. (Edição em português (Portugal), *O regresso do político*. Gradiva, 1996).

- Mouffe, C. 2000. *The Democratic Paradox*. Londres: Verso. (Edição em castelhano, *La Paradoja Democrática*. Barcelona: Gedisa, 2003).
- \_\_\_\_\_. 2005. The 'End of Politics' and the Challenge of Right-wing Populism. Em *Populism and the Mirror of Democracy*. Org. Panizza F. Londres: Verso, p. 50-71.
- Muller, J.; Skaaning, S-E. 2009. *Stateness First?* Mimeografado. Aarhus: Aarhus University.
- Munck, G. 2004. Democratic Politics in Latin America. *New Debates and Research Frontiers. Annual Review of Political Science* 7, p. 437-62.
- \_\_\_\_\_. 2006. Standards for Evaluating Electoral Processes by OAS Election Observation Missions. Organization of American States, Washington.
- Murilo de Carvalho. 1982. Political Elites and State-Building: The Case of Nineteenth-Century Brazil. *Comparative Studies in Society and History* 24, p. 378-399.
- Navaro-Yashin, Y. 2001. *Faces of the State. Secularism and Public Life in Turkey*. Princeton: Princeton University Press.
- Negretto, G.; Aguilar-Rivera, J. 2000. Rethinking the Legacy of the Liberal State in Latin America: The Cases of Argentina (1853-1916) and Mexico (1857-1910). *Journal of Latin American Studies* 32, p. 36-55.
- Nettl, J.P. 1968. The State as a Conceptual Variable. *World Politics* 20, p. 559-92.
- Neumann, F. 1986[1936]. *The Rule of Law: Political Theory and the Legal System In Modern Society*. Berg: Leamington.
- Neves, M. 1994. Entre Subintegração e Sobreintegração: A Cidadania Inexistente. *Dados* 37, p. 253-75.
- Newey, G. 2001. Philosophy, Politics and Contestability. *Journal of Political Ideologies* 6, p. 245-61.
- North, D. 1981. *Structure and Change in Economic History*. Nova York: W.W. Norton. (Edição em castelhano, *Estructura y Cambio en la Historia Económica*. Madri: Alianza, 1984).
- \_\_\_\_\_. 1991. Institutions, Transaction Costs, and the Rise of Merchant Empires. Em *The Political Economy of Merchant Empires; State Power and World Trade 1350-1750*. Org. Tracy, J. Cambridge: Cambridge University Press, p. 33-54.
- North, D.; Weingast, B. 1989. Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. *The Journal of Economic History* 49, p. 803-32.

- Novak, W. 1997. *The People's Welfare: Law and Regulation in Nineteenth Century America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Novaro, M. 2000. *Representación y Liderazgo en las Democracias Contemporáneas*. Rosario: Homo Sapiens.
- Nun, J. 2000. *Democracia. ¿Gobierno del Pueblo o de los Políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Nussbaum, M. 1997. Capabilities and Human Rigts. *Fordham Law Review* 66(2), p. 273-300.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Sex and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Women and Human Development. The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press. (Edição em castelhano, *Las mujeres y el desarrollo humano: un enfoque de las capacidades*. Barcelona: Herder, 2002).
- \_\_\_\_\_. 2002. Capabilities and Social Justice. *International Studies Review* 4, p. 123-35.
- Oakley, F. 1984. *Natural Law, Conciliarism, and Consent in the Late Middle Ages*, Londres: Variorum Reprints.
- Ober, J. 2003. Conditions for Athenian Democracy. Em *The Making and Unmaking of Democracy. Lessons from World History*. Orgs. Rabb, T.; Suleiman, E. Londres: Routledge, p. 3-22.
- Ocampo, J.A. 2004. *Reconstruir el Futuro. Globalización, Desarrollo y Democracia en America Latina*. Bogotá: CEPAL/Editorial Norma.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Las Demandas Económicas y Sociales sobre las Democracias Latinoamericanas*, mimeografado, Columbia University, Nova York.
- O'Donnell, G. 1972. *Modernización y Autoritarismo*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- \_\_\_\_\_. 1978. Tensiones en el estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia. *Documentos CEDES/CLACSO* 11.
- \_\_\_\_\_. 1979a. Las fuerzas armadas y el estado autoritario en el Cono Sur de América Latina. *Estudios CEDES*.
- \_\_\_\_\_. 1979b. Notas para el estudio de procesos de democratización a partir del estado burocrático-autoritario. *Estudios CEDES* 2 n. 5.
- \_\_\_\_\_. 1982. *El Estado Burocrático-Autoritario: 1966-1973, Triunfos, Derrotas y Crisis*. Buenos Aires: Editora de Belgrano. Segunda edición com novo prefácio, 1997. Nova edição com novo epílogo,

- Prometeo Libros 2010. (Edição em português, *Análise do autoritarismo burocrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1990).
- O'Donnell, G. 1992. ¿Democracia Delegativa? *Cuadernos del CLAEH*, 17 n. 6, p. 9-19. (Reimpresso como capítulo X em O'Donnell 1997a).
- \_\_\_\_\_. 1993. "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva Latinoamericana con referencias a países poscomunistas". *Desarrollo Económico*, vol. 33, n. 130, p. 163-184. (Reimpresso como capítulo IX em O'Donnell 1997a).
- \_\_\_\_\_. 1997a. *Contrapuntos: Estudios Escogidos Sobre Autoritarismo y Democratización*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- \_\_\_\_\_. 1997b. Pobreza y desigualdad en América Latina. Algunas reflexiones políticas. Em *Contrapuntos: estudios escogidos sobre autoritarismos y democratización*, p. 331-353. Buenos Aires: Editorial Paidós (reimpresso em Tokman, V.; O'Donnell, G. (orgs.). 1999. *Pobreza y Desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, p. 69-93. Buenos Aires: Editorial Paidós).
- \_\_\_\_\_. 1998. Accountability Horizontal. *Agora, Cuaderno de Estudios Políticos* año 4, n. 8, p. 5-34. (Reimpresso como capítulo II em O'Donnell 2007a).
- \_\_\_\_\_. 2000. Teoría democrática y política comparada. *Desarrollo Económico*, 39, 156, p. 519-570. (Reimpresso como capítulo I em O'Donnell 2007a).
- \_\_\_\_\_. 2001. Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *PostData* 7, p. 11-34. (Reimpresso como capítulo III em O'Donnell 2007a).
- \_\_\_\_\_. 2002a. "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina". Em Méndez, J.; O'Donnell, G.; e Pinheiro, P.S. (orgs.). *La (In)efectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina*, p. 305-336. Buenos Aires: Editorial Paidós. (Reimpresso como capítulo V em O'Donnell 2007a).
- \_\_\_\_\_. 2002b. Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. Em Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz, Orgs. *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, p. 87-102. Buenos Aires: Temas. (Reimpresso como capítulo IV em O'Donnell 2007a).
- \_\_\_\_\_. 2003. Democracia, desarrollo humano y derechos humanos. Em O'Donnell, G.; Iazzetta, O.; e Vargas Cullell, J. (orgs.). *De-*

- mocracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, p. 25-148. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- O'Donnell, G. 2007. *Disonancias. Críticas Democráticas a la Democracia*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Catacumbas*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- O'Donnell, G.; Schmitter, P.; Whitehead, L. (orgs.). 1989. *Transiciones desde un Gobierno Autoritario* (4 volumes). Buenos Aires: Editorial Paidós. Reimpresso em Madri: Paidós, 1994. Reedição com novo prólogo, Prometeo Libros 2010.
- O'Donnell, G.; Schmitter, P. 1989. Conclusiones tentativas sobre las Democracias Inciertas. Em Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead, Orgs. *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, Volume 4. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- O'Donnell, G.; Iazzetta, O.; Vargas Cullell, J. (orgs.). 2003. *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la Calidad de la Democracia en América Latina*. Rosario: PNUD e Homo Sapiens.
- O'Donnell, G.; Whitehead, L. 2009. Two Comparative Democratization Perspectives: 'Brown Areas' and 'Immanence'. Em King, D.; Lieberman, D.; Ritter, S.; Whitehead, L. Orgs. *Democratization in America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Okin, S.M. 1998. Feminism and Multiculturalism: Some Tensions. *Ethics* 108(4), p. 661-684.
- Okin, S.M.; Cohen, J.; et al. 1999. (orgs.). *Is Multiculturalism Bad for Women?* Princeton: Princeton University Press.
- Olsen, J. 2004. Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations. *PS* 37, p. 69-79.
- \_\_\_\_\_. 2005. Unidad, Diversidad e Instituciones Democráticas. *Gestión y Política Pública* 14, p. 5-55.
- \_\_\_\_\_. 2006. Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(1), p. 1-24.
- \_\_\_\_\_. 2008. The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. *Annual Review of Political Science* 11, p. 13-37.
- Ostwald, M. 1986. *From Popular Sovereignty to the Sovereignty. Law, Society and Politics in Fifth-Century Athens*. Berkeley: University of California Press.
- O'Neill, O. 1989. *Constructions of Reason*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Organization of the American States. 2007. *Toward the Fifth Summit of the Americas* (Informe do Joint Summit Working Group). Washington D.C.
- Orren, K.; Skowronek, S. 2005. *The Search for American Political Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oszlak, O. 1981. The Historical Formation of the State in Latin America: Some Theoretical and Methodological Guidelines for its Study. *Latin American Research Review* 16(2), p. 3-32. (Edição em castelhano, Formación histórica del estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. *Estudios CEDES*, vol.1, 3, 1978. Reimpresso em *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, 2007).
- \_\_\_\_\_. 1997. *La Formación del Estado Argentino. Orden, Progreso y Organización Nacional* (2ª edição revisada). Buenos Aires: Ariel.
- \_\_\_\_\_. 2006. Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas. *PostData* 11, p. 11-56.
- Oszlak, O.; O'Donnell, G. 1984. Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación. Em *Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques Críticos*. Org. Oszlak O. Buenos Aires: Editorial Paidós, p. 67-88.
- Ozgirimli, U. 2005. *Contemporary Debates on Nationalism. A Critical Engagement*. Londres: Palgrave.
- Pagden, A. 2004. Human Rights, Natural Rights, and Europe's Imperial Legacy. *Political Theory* 31, p. 171-99.
- Panizza, F. 2005. (org.). *Populism and the Mirror of Democracy*. Londres: Verso.
- Parry, G.; Moran, M. 1994. Introduction: Problems of Democracy and Democratization. Em Parry, G.; Moran, M. Orgs. *Democracy and Democratization*. Londres: Routledge, p. 1-17.
- Pascoe, P. 1996. Miscenegation Law, Court Cases, and Ideologies of 'Race' in Twentieth-Century America. *Journal of American History* 84, p. 49-59.
- Pennington, K. 1993. *The Prince and Law, 1200-1600. Sovereignty and Rights in the Western Legal Tradition*. Berkeley: University of California Press.
- Pérez Liñán, A. 2007. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Nova York: Cambridge University Press.

- Perry, M.J. 1997. Are Human Rights Universal? The Relativist Challenge and Related Matters. *Human Rights Quarterly* 19(3), p. 462-509.
- Peruzzotti, E.; Smulovitz, C. 2002. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Pettit, P. 1997. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press. (Edição em castelhano, *Republicanism, una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós, 1999).
- \_\_\_\_\_. 2003. Agency-freedom and Option-freedom. *Journal of Theoretical Politics* 15, p. 387-403.
- Phillips, A. 2000. Survey Article: Feminism and Republicanism. Is this a Plausible Alliance? *The Journal of Political Philosophy* 8, p. 279-293.
- \_\_\_\_\_. 2002. Multiculturalism, Universalism and the Claims of Democracy. Em *Gender Justice, Development, and Rights*. Orgs. Molyneux, M.; Razavi, S. Oxford: Oxford University Press, p. 115-139.
- Philpott, D. 2007. Global Ethics and the International Law Tradition. *The Globalization of Ethics*. Orgs. Sullivan, W.; Kymlicka, W. Cambridge: Cambridge University Press, p. 17-37.
- Piaget, J. 1965 [1932]. *The Moral Judgment of the Child*. Nova York: The Free Press. (Edição em português, *O juízo moral na criança*. Summus, 1994).
- Pierson, P. 1993. When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics* 45, p. 595-628.
- Pinheiro, P.S. et al. 1994. "Pobreza, Violência e Direitos Humanos." *Novos Estudos CEBRAP* 39, p. 189-208.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Org. São Paulo sem Medo. Um Diagnóstico da Violência Urbana*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Pirenne, H. 1980[1927]). *Medieval Cities. Their Origins and the Revival of Trade* Princeton, Princeton University Press.
- Pizzorno, A. 2007. *Il Velo della Diversità. Studi su Razionalità e Riconoscimento*. Milan: Feltrinelli
- Pocock, J.G.A. 1995. The Ideal of Citizenship since Classical Times. Em *Theorizing Citizenship*. Org. Beiner R. Albany: State University of Nova York, p. 29-52.
- Pogge, T. 2008. *World Poverty and Human Rights. Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*. Segunda edição. Cambridge: Polity.

- Poggi, G. 1978. *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction*. Stanford: Stanford University Press. (Edição em castelhano, *El Desarrollo del Estado Moderno: Una Introducción Sociológica*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmas, 2001).
- Polanyi, K. 1967. *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press. (Edição em português, *A grande transformação: As origens de nossa época*. Campus, 2000).
- Poole, D. 2004. Between Threat and Guarantee: Justice and Community in the Margins of the Peruvian State. Em *Anthropology in Margins of the State*. Orgs. Das, V.; Poole, D. Santa Fe (USA): School of American Research Press, p. 35-63.
- Portes, A. 1994. When More can be Less: Labor Standards, Development and the Informal Economy. *Contrapunto: The Informal Sector Debate in Latin America*. Org. Rakowski, A. Albany: Nova York Press, p. 113-129.
- Portes, A.; Haller, W. 2005. The Informal Economy. Em *The Handbook of Economic Sociology*. Orgs. Smelser, N.; Swedberg, R. Princeton: Princeton University Press, p. 403-425.
- Portinaro, P. 2003. *Estado*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Posada-Carbó, E. 1995. (org.). *Wars, Parties, and Nationalism: Essays on the Politics and Society of Nineteenth Century Latin America*. Londres: ILAS.
- \_\_\_\_\_. (org.). 1998. *In Search of a New Order: Essays on the Politics and Society of Nineteenth Century Latin America*. Londres: ILAS.
- Postema, G. 1994. Implicit Law. *Law and Philosophy* 13(3), p. 361-387.
- Poulantzas, N. 1970. *Pouvoir Politique et Classes Sociales*. Paris: François Maspero.
- \_\_\_\_\_. 1978. *L'Etat, Le Pouvoir, Le Socialisme*. Paris: PUF.
- Preuss, U. 1986. The Concept of Rights and the Welfare State. Em *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Org. Teubner, G. Nova York e Berlin: de Gruyter, p. 151-172.
- \_\_\_\_\_. 1996a. The Political Meaning of Constitutionalism. Em *Constitutionalism, Democracy, and Sovereignty: American and European Perspectives*. Org. Bellamy R. Aldershot: Avebury, p. 11-27.
- \_\_\_\_\_. 1996b. Two Challenges to European Citizenship. *Political Studies* 44, p. 534-52.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP/PNUD). 2000. *Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Derechos Humanos y Desarrollo Humano*. Madrid: Mundi-Prensa Libros.
- \_\_\_\_\_. 2004. *La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Alfaguara.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Unión Europea (EU). 2008. *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima: PNUD – EU.
- Proyecto Estado de la Nación. Orgs. Vargas Culler, J.; Martínez, E.V.; Gutiérrez Saxe, M. 2001. *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. San José: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- Przeworski, A. 1985. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. (Edição em português, *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989).
- Przeworski, A.; Sprague, J. 1988. *Paper Stones. A History of Electoral Socialism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Przeworski, A. 1990. *The State and the Economy under Capitalism*. Chur, Switzerland: Harwood Academic Publishers. (Edição em português, *O Estado e a economia no capitalismo*. São Paulo: Relume-Dumára, 1995).
- \_\_\_\_\_. 1998. Minimalist Conception of Democracy: A Defense. Em *Democracy's Value*. Orgs. Shapiro, I.; Hacker-Cordón, E. Cambridge: Cambridge University Press, p. 23-55. (Edição em castelhano, Una defensa de la concepción minimalista de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología* 59(3), p. 3-36, 1997).
- Przeworski, A.; Álvarez, M., et al. 2000. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quiroga, H. 2005. *La Argentina en Emergencia Permanente*. Buenos Aires: Edhasa.
- Rabb, T. 2006. *The Last Days of the Renaissance. The March to Modernity*. Nova York: Basic Books.
- Rabotnikof, N. 2005. *En Busca de un Lugar Común. El Espacio Público en la Teoría Política Contemporánea*. México DF: UNAM. Instituto de Investigaciones Filosóficas.

- Radcliffe, S. 2001. Imagining the State as a Space. Territoriality and the Formation of the State in Ecuador. Em *States of Imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Orgs. Hansen, T.B.; Stepputat, F. Durham: Duke University Press, p. 123-145.
- Rakowski, C. 1994. (org.). *Contrapunto. The Informal Sector in Latin America*. Albany: Nova York State University Press.
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge USA: Harvard University Press. (Edição em português, *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Editora, 2008).
- \_\_\_\_\_. 1993. *Political Liberalism*. Nova York: Columbia University Press. (Edição em português, *Liberalismo político*. São Paulo: Ática, 2000).
- \_\_\_\_\_. 2001. *Justice as Fairness. A Restatement*. Cambridge USA: The Belknap Press of Harvard University Press. (Edição em português, *Justiça como equidade: Uma reformulação*. São Paulo: Martins Editora, 2003).
- Raz, J. 1977. The Rule of Law and Its Virtue. *The University of Chicago Law Review*. 64(3), p. 765-807.
- \_\_\_\_\_. 1984. Right-Based Moralities. Em *Theories of Rights*. Org. Waldron J., Oxford: Oxford University Press, p. 182-200.
- \_\_\_\_\_. 1986. *The Morality of Freedom*. Oxford: Clarendon Press.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Ethics in the Public Domain. Essays in the Morality of Law and Politics*. Oxford: Clarendon Press. (Edição em castelhano, *La Ética en el Ámbito Público*. Barcelona: Gedisa, 2001).
- \_\_\_\_\_. 1995. Rights and Politics. *Indiana Law Journal* 71, p. 27-44.
- Reed, D. R. 1997. *Following Kohlberg. Liberalism and the Practice of Democratic Community*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Regh, W. 1996. Translator's Introduction. Em Habermas J. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge USA: The MIT Press.
- Regis, E. Jr. 1984. (org.). *Gewirth's Ethical Rationalism. Critical Essays with a Reply by Alan Gewirth*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Reis, E. 2004. The Lasting Marriage between Nation and State Despite Globalization. *International Political Science Review* 25, p. 251-7.
- Reis, F.W. 1984. *Política e Racionalidade. Problemas de Teoria e Método de uma Sociologia 'Crítica' da Política*. Belo Horizonte: UFMG/PROED.

- Renan, E. 1882. *Qu'est-ce qu'une Nation? Conférence faite en Sorbone, le 11 Mars 1882*. Paris: Calmann Le'vy.
- Ricoeur, P. 1996. *Sí Mismo como Otro*. Madri: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Caminos del Reconocimiento*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Riggs, F. 1964. *Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Exporting Government? Congress of the Association for Law and Administration in Developing and Transnational Countries*. Leiden.
- Ríos-Figueroa, J.; Staton, J. 2009. Unpacking the Rule of Law. *APSA-CP* 28(1), p. 22-25.
- Ríos Lobos, M. 2008. Género, Ciudadanía y Democracia. Em *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Orgs. PNUD y União Europeia. Lima: PNUD-UE, p. 253-274.
- Risse, T.; Roop, C.; Sikkink, K. 1999. (orgs.). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Robertson, L.G. 2005. *Conquest by Law: How the Discovery of America Dispossessed Indigenous Peoples of Their Lands*. Nova York: Oxford University Press.
- Robb, G. 2007. *The Discovery of France*. Nova York: Norton.
- Rock, D. 2006. *La Construcción del Estado y los Movimientos Políticos en la Argentina, 1860-1916*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Romero, J.L. 1967. *La Revolución Burguesa en el Mundo Feudal*. México DF: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. 1980. *Crisis y Orden en el Mundo Feudoburgués*. México DF: Siglo XXI.
- Rosanvallon, P. 1992. *Le Sacre du Citoyen. Histoire du Suffrage Universel en France*. Paris: Gallimard. (Edição em castelhano, *La Consagración del Ciudadano: Historia del Sufragio Universal en Francia*. México: Instituto Mora, 1999).
- \_\_\_\_\_. 1995. The History of the Word 'Democracy' in France. *Journal of Democracy* 6, p. 140-154.
- \_\_\_\_\_. 2000. *La Démocratie Inachevéé. Histoire de la Souveraineté du Peuple and France*. Paris: Gallimard.

- Rose, R.; Mishler, W. 1996. Testing the Churchill Hypothesis: Popular Support for Democracy and Alternatives. *Journal of Public Policy* 16(1), p. 29-58.
- Rotberg, R. 2004. (org.). *When States Fail. Causes and Consequences*. Princeton: Princeton University Press.
- Rothman, A. 2005. *Slave Country: American Expansion and the Origins of the Deep South*. Cambridge USA: Harvard University Press.
- Rothstein, B. 1998. *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rudolph, L.; Rudolph, S. 1967. *The Modernity of Tradition: Political Development in India*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rueschemeyer, D.; Evans, P. 1985. The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. Em *Bringing the State Back In*. Orgs. Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. Cambridge: Cambridge University Press, p. 44-77.
- Rueschemeyer, D.; Huber, E.; Stephens, J. 1992. *Capitalist Development & Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Ruggie, J. 1995. Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations. *International Organization* 47, p. 139-74.
- Runciman, D. 2003. The Concept of the State: The Sovereignty of a Fiction. Em *States & Citizens. History/Theory/Prospects*. Orgs. Skinner, Q.; Strath, B. Cambridge: Cambridge University Press, p. 28-38.
- Rustow, D. 1968. *A World of Nations. Problems of Political Modernization*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Sábato, H. 1999. (org.). *Ciudadanía Política y Formación de las Naciones. Perspectivas Históricas de América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 2001. Review Essay. On Political Citizenship in Nineteenth-Century Latin America. *American Historical Review* 106, 4, p. 1290-1315.
- Santiso, C. 2007. Eyes Wide Shut? Reforming and Defusing Checks and Balances in Argentina. *Public Administration and Development* 28(1), p. 67-94.
- \_\_\_\_\_. 2009. *The Political Economy of Governmental Auditing: Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond*. Londres: Routledge.

- Sartori, G. 1967. *Democratic Theory*. Nova York: Praeger Publishers. (Edição em castelhano, *Teoría de la Democracia*. Madri: Alianza, 1988).
- \_\_\_\_\_. 1987a. *The Theory of Democracy Revisited. I. The Contemporary Debate*. Chatham: Chatham House Publishers. (Edição em português, *A teoria da democracia revisitada. Vol. 1 O debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994).
- \_\_\_\_\_. 1987b. *The Theory of Democracy Revisited. II. The Classical Issues*. Chatham: Chatham House Publishers. (Edição em português, *A teoria da democracia revisitada. Vol. II As questões clássicas*. São Paulo: Ática, 1994).
- Schedler, A. 2006. (org.). *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner.
- Scheuerman, W. 1996. (org.). *The Rule of Law under Siege. Selected Essays of Franz L. Neumann and Otto Kirchheimer*. Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. 2001. Franz Neumann: Legal Theorist of Globalization? *Constellations* 8, p. 503-520.
- Schmitter, P. 1992. The Consolidation of Democracy and the Representation of Social Groups. *American Behavioral Scientist* 35, p. 422-49.
- \_\_\_\_\_. 1994. Dangers and Dilemmas of Democracy. *Journal of Democracy* 5, p. 57-74.
- Schneewind, J. 1998. *The Invention of Autonomy. A History of Modern Moral Philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schneiderman, D. 2001. Investment Rules and the Rule of Law. *Constellations* 8(4), p. 521-537.
- Schumpeter, J. 1975[1942]. *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nova York: Harper and Row. (Edição em castelhano, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Barcelona: Folio, 1984).
- Scott, J. 1985. *Weapons of the Week: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. New Haven: Yale University Press. (Edição em castelhano, *Los Dominados y el Arte de la Resistencia: Discursos Ocultos*. México: Era, 2000).

- Segato, R.L. 2007. *La Nación y sus Otros. Raza, Etnicidad y Diversidad Religiosa en Tiempos de Políticas de la Identidad*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Seligson, M. 2002. The impact of corruption on regime legitimacy: a comparative study of four Latin American countries. *Journal of Politics* 64(2), p. 408-433.
- Selznick, P. 1992. *The Moral Commonwealth. Social Theory and the Promise of Community*. Berkeley: University of California Press.
- Sen, A. 1984. *Resources, Values, and Development*. Cambridge USA: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_. 1985. Well-being, Agency, and Freedom: The Dewey Lectures 1984. *The Journal of Philosophy* 82, p. 169-221.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Inequality Reexamined*. Cambridge USA: Harvard University Press. (Edição em português, *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2008).
- \_\_\_\_\_. 1993. Capability and Well-Being. Em *The Quality of Life*. Orgs. Nussbaum, M.; Sen, A. Oxford: Clarendon Press, p. 30-53. (Edição em castelhano, *Capacidad y bienestar*. Em *La Calidad de Vida*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996).
- \_\_\_\_\_. 1999. Democracy as a Universal Value. *Journal of Democracy* 10, p. 3-17.
- \_\_\_\_\_. 2000. A Decade of Human Development. *Journal of Human Development* 1, p. 17-24.
- \_\_\_\_\_. 2005. Human Rights and Capabilities. *Journal of Human Development* 6(2), p. 151-165.
- Shapiro, I. 1996. *Democracy's Place*. Ithaca: Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_. 2003. *The State of Democratic Theory*. Princeton: Princeton University Press. (Edição em castelhano, *El estado de la teoría democrática*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2005).
- Shapiro, M. 2003. Judicial Review in Developed Democracies. *Democratization* 10(4), p. 7-26.
- Shklar, J. 1989. The Liberalism of Fear. Em *Liberalism and the Moral Life*, Org. Rosenblum, N. Cambridge USA: Harvard University Press, p. 21-38. (Edição em castelhano, *El Liberalismo del Miedo*. Em *El Liberalismo y la Vida Moral*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1993).
- Shue, H. 1996. *Basic Rights. Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.

- Shue, H. 2004. Thickening Convergence: Human Rights and Cultural Diversity. Em *The Ethics of Assistance: Morality and the Distant Needy*. Org. D.K. Chatterjee. Cambridge: Cambridge University Press, p. 220-235.
- Sieder, R. 2000. *Legal Pluralism and the Politics of State Formation in Mesoamérica*. Londres: Institute for Latin American Studies.
- \_\_\_\_\_. 2002. (org.). *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- Sieder, R.; Schjolden, L. et al. (orgs.). 2005. *The Judicialization of Politics in Latin America*. Londres: Palgrave MacMillan.
- Sigal, S.; Verón, E. 1986. *Perón o Muerte. Los Fundamentos Discursivos del Fenómeno Peronista*. Buenos Aires: Editorial Legasa.
- Simmel, G. 1950[1903]. The Metropolis and Mental Life. Em *The Sociology of Georg Simmel*. Org. Wolff, K. Nova York: The Free Press, p. 408-424.
- \_\_\_\_\_. 1968[1918]. *The Conflict in Modern Culture and Other Essays*. Nova York: Teacher's College Press. (Edição em castelhano, El conflicto de la cultura moderna, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 89, p. 315-330, 2000).
- Simon, H. 2000. Public Administration in Today's World of Organizations and Markets. *Political Science and Politics* 33(4), p. 749-756.
- Skrentny, J. 2006. Law and the American State. *Annual Review of Sociology* 32, p. 231-244.
- Skinner, Q. 1990. The Republican Ideal of Political Liberty. Em *Machiavelli and Republicanism*. Orgs. Bock, G.; Skinner, Q.; Viroli, M. Cambridge: Cambridge University Press, p. 293-309.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Liberty before Liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press. (Edição em português, *Liberdade antes do liberalismo*. São Paulo: Unesp, 1999).
- \_\_\_\_\_. 2002. From the State of Princes to the Person of the State. Em *Visions of Politics. Vol. II. Renaissance Virtues*. Org. Skinner, Q. Cambridge: Cambridge University Press, p. 368-413.
- Skinner, Q.; Strath, B. 2003. Hobbes and the Purely Artificial Person of the State. Em *States & Citizens. History/Theory/Prospects*. Orgs. Skinner, Q.; Strath, B. Cambridge: Cambridge University Press, p. 177-208.

- Skocpol, T. 1992. *Protecting Mothers and Soldiers. The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge USA: Harvard University Press. (Edição em castelhano, *Los Orígenes de la Política Social en los Estados Unidos*. Madri: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996).
- Skowronek, S. 1982. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities*. Nova York: Cambridge University Press.
- Skowronek, S.; Glassman, M. 2007. (orgs.). *Formative Acts: American Politics in the Making*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Smith, A. 1991. *National Identity*. Reno: University of Nevada Press.
- \_\_\_\_\_. 2001. Nations and History. Em *Understanding Nationalism*. Orgs. Guibernau, M.; Hutchinson, J. Cambridge: Polity Press, p. 9-31.
- Smith, P. 2005. *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*. Nova York: Oxford University Press.
- Smith, R.M. 1997. *Civic Ideals. Conflicting Visions of Citizenship in U.S. History*. New Haven: Yale University Press.
- Smulovitz, C.; Peruzzotti, E. 2000. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy* 11, p. 147-58.
- Snodgrass Godoy, A. 2006. *Popular Injustice: Violence, Community, and Law in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Snyder, R. 1999. After the State Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico. Em *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. Orgs. Cornelius, W.; Eisenstadt, T.; Hindley, J. La Jolla: Center for US-Mexican Relations, p. 295-342.
- Snyder, R.; Samuels, D. 2001. Devaluing the Vote: Latin America. *Journal of Democracy* 12; p. 146-159.
- Soper, P. 1996. Law's Normative Claims. *The Autonomy of Law. Essays on Legal Positivism*. Org. George R. Oxford: Oxford University Press, p. 215-248.
- Sorj, B. 2004. *A democracia inesperada. Cidadania, direitos humanos e desigualdade social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Spruyt, H. 1994. *The Sovereign State and its Competitors*. Princeton: Princeton University Press.
- Stanley, R. 2003. *Policing Argentina. Citizenship and Coercion*. Habilitationsschrift. Freie Universität Berlin, Berlin.

- Stannard, D.E. 1993. *American Holocaust: The Conquest of the New World*. Nova York: Oxford University Press.
- Stavenhagen, R. 1996. *Ethnic Conflicts and the Nation-State*. Londres: MacMillan. (Edição em castelhano, *Conflictos Étnicos y Estado Nacional*. México: Siglo XXI e UNAM, 2000).
- Stein, P. 1999. *Roman Law in European History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steinfeld, R. 1991. *The Invention of Free Labor: The Employment Relation in English and American Law and Culture, 1350-1870*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Steinmetz, G. 1999a. Introduction: Culture and the State. Em *State/Culture. State Formation after the Cultural Turn*. Org. Steinmetz, G. Ithaca: Cornell University Press, p. 1-50.
- \_\_\_\_\_. 1999b. (org.). *State/Culture. State Formation after the Cultural Turn*. Ithaca: Cornell University Press.
- Stepan, A. 1971. *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press. (Edição em castelhano, *Brazil: los militares y la política*. Buenos Aires: Amorrortu 1974).
- \_\_\_\_\_. 1978. *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1986. Paths toward Democratization: Theoretical and Comparative Considerations. Em O'Donnell, G.; Schmitter, P.; Whitehead, L. 1986. Orgs. *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: John Hopkins University Press, p. 64-84. (Edição em castelhano, *Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos*. Em *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*. Buenos Aires: Paidós 1989).
- \_\_\_\_\_. 2000. Religion, Democracy, and the 'Twin Tolerations?'. *Journal of Democracy* 11, p. 37-57.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Arguing Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2008. Comparative Theory and Political Practice: Do we Need a "State-Nation" Model as well as a "Nation-State" Model? *Government and Opposition* 43(1), p. 1-25.
- \_\_\_\_\_. 2009. (org.). *Democracies in Danger*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Stoelting, E. 1998. *Informal Arrangements and the Public Space: Structural Obstacles to Empirical Research*. Postdam: University of Postdam.

- Stolcke, V. 1997. The 'Nature' of Nationality. Em *Citizenship and Exclusion*. Org. Blader, V. Londres: Macmillan Press, p. 61-80.
- Strasser, C. 1990. *Para una Teoría de la Democracia Posible. Idealizaciones y Teoría Política*. Buenos Aires: Centro Editor Latinoamericano.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Para una Teoría de la Democracia Posible. La Democracia y lo Democrático*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Democracia III. La Última democracia*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana/Universidad de San Andrés.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Democracia y Desigualdad. Sobre la "Democracia Real" a fines del Siglo XX*. Buenos Aires: CLACSO-ASDI.
- Strayer, J. 1970. *On the Medieval Origins of the Modern State*. Princeton: Princeton University Press.
- Sullivan, W. 2007. Ethical Universalism and Particularism: A Comparison of Outlooks. Em *The Globalization of Ethics*. Orgs. Sullivan, W.; Kymlicka, W. Cambridge: Cambridge University Press, p. 191-211.
- Sullivan, W.; Kymlicka, W. 2007. (orgs.). *The Globalization of Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Suny, R.G. 2001. Constructing Primordialism: Old Histories for New Nations. *The Journal of Modern History* 73, p. 862-896.
- Svampa, M. 2006. *La Sociedad Excluyente. La Argentina Bajo el Signo del Neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Tamir, Y. 1995. The Enigma of Nationalism. *World Politics* 47, p. 418-440.
- Tarello, G. 1976. *Storia della Cultura Giuridica Moderna. Assolutismo e Codificazione del Diritto*. Bologna: Il Mulino.
- Tarrow, S. 2000. National Unification, National Disintegration, and Contention: A Paired Comparison of Unlikely Cases. *Estudio/Working Paper 2000/157*. Madri: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Taylor, C. 1978. *Hegel*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1985. What is Human Agency? *Human Agency and Language: Philosophical Papers, 1*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Sources of the Self. The Making of Modern Identity*. Cambridge, USA: Harvard University Press. (Edição em português, *As fontes do self: A construção da identidade moderna*. Loyola, 1997).
- \_\_\_\_\_. 1991. *The Ethics of Authenticity*. Cambridge USA: Harvard University Press. (Edição em português (Portugal), *Ética da autenticidade*. Edições 70, 2009).

- Taylor, C. 1992. *Multiculturalism and the Politics of Recognition*. Princeton, Princeton University Press. (Edição em castelhano, *El Multiculturalismo y "la Política del Reconocimiento"*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993).
- \_\_\_\_\_. 2007. *A Secular Age*. Cambridge USA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Thwaites Rey, M. 2007. Org. *Estado y Marxismo: Un Siglo y Medio de Debates*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Thompson, E.P. 1975. *Whigs and Hunters. The Origins of the Black Act*. Nova York: Pantheon Books.
- Thorp, R. 1998. *Progress, Poverty, and Exclusion. An Economic History of Latin America in the 20th Century*. Baltimore: The John Hopkins University Press. (Edição em castelhano, *Progreso, Pobreza y Exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington: BID, 1998).
- Tierney, B. 1982. *Religion, Law, and the Growth of Constitutional Thought, 1150-1650*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. *The Idea of Natural Rights. Studies on Natural Rights, Natural Law and Church Law, 1150-1625*. Atlanta: Scholars Press.
- Tigar, M.; Levy, M. 2000. *Law & the Rise of Capitalism*. Nova York: Monthly Review.
- Tilly, C. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Coercion, Capital and European States*. Cambridge: Blackwell. (Edição em português, *Coerção, capital e estados europeus*. São Paulo: Edusp, 1996).
- \_\_\_\_\_. 1994. Democracy is a Lake. Citizenship, Identity, and Social History. *Working Paper. Rep. 185/205*. Center for Studies of Social Change, New School for Social Research.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Roads from Past to Future*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- \_\_\_\_\_. 1998. Where do Rights Come From? Em *Democracy, Revolution, and History*. Org. Skocpol T. Ithaca: Cornell University Press, p. 55-72.
- \_\_\_\_\_. 1999. Now Where? Em *State/Culture. State Formation after the Cultural Turn*. Org. Steinmetz, G. Ithaca: Cornell University Press, p. 407-420.

- Tokman, V. 1992. *Beyond Regulation. The Informal Economy in Latin America*. Londres: Lynne Rienner Publishers. (Edição em castelhano, *Más allá de la regulación: el sector informal en América Latina*. Ginebra: OIT, 1990).
- \_\_\_\_\_. 2004. *Una Voz en el Camino. Empleo y Equidad en América Latina: 40 Años de Búsqueda*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Tokman, V.; O'Donnell, G. (orgs.). 1999. *Pobreza y Desigualdad en América Latina. Temas y Nuevos Desafíos*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Tomasello, M. 1999. *The Cultural Origins of Human Cognition*. Cambridge USA: Harvard University Press. (Edição em português, *Origens culturais da aquisição do conhecimento*. São Paulo: WMF Martins fontes, 2003).
- Tomlins, C. 1993. *Law, Labor, and Ideology in the Early American Republic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tommasi, M.; Spiller, P. 2007. *The Institutional Foundations of Public Policy: the Case of Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torpey, J. 2000. *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Touraine, A. 1994. *Qu'est-ce que c'est la Démocratie?* Paris: Fayard. (Edição em português, *O que é a democracia*. São Paulo: Vozes, 1996).
- \_\_\_\_\_. 1997. *Pourrons-nous Vivre Ensemble? Égaux et Différents*. Paris: Fayard. (Edição em português, *Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes*. São Paulo: Vozes, 1999).
- \_\_\_\_\_. 2000. El Sistema y los Actores. *Reforma y Democracia* 18, p. 7-24.
- Trebilcock, M. 1993. *The Limits of Freedom of Contract*. Cambridge USA: Harvard University Press.
- Trocello, G. 2008. *La Manufactura de 'Ciudadanos Siervos.' Cultura Política y Regímenes Neopatrimonialistas*. San Luis: Nueva Editorial Universitaria.
- Trubek, D. 1977. Complexity and Contradiction in the Legal Order: Balbus and the Challenge of Critical Social Thought about Law. *Law & Society Review* 11, p. 529-570.
- Tuck, R. 1979. *Natural Rights Theories. Their Origin and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Turner, B. 1992. Outline of a Theory of Citizenship. Em *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*. Org. Mouffe, C. Londres: Verso.
- Ungara, M. 2001. *Elusive Reform: Democracy and Rule of Law in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner.
- United Nations. 1993. Vienna Declaration and Programme of Action, adotada pela World Conference on Human Rights.
- Urbinati, N.; Warren, M. 2008. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science* 11, p. 387-412.
- Valenzuela, S.J. 1992. Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions. Em *Issues in Democratic Consolidation. The New Southamerican Democracies in Comparative Perspective* Orgs. Mainwaring, S.; O'Donnell, G.; Valenzuela, S.J. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Van Caenegem, R.C. 1992. *An Historical Introduction to Private Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1995. *An Historical Introduction to Western Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Cott, D.L. 2000. *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- \_\_\_\_\_. 2005. *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*. Nova York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Radical Democracy in the Andes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Varga, C. 1991. *Codification as a Socio-Historical Phenomenon*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Vargas Culler, J.; Martínez, E.; Gutiérrez Saxe, M. 2001. *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. San José: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- Väyrynen, R. 1993. Territory, Nation State and Nationalism. *The Future of the Nation State in Europe*. Org. Iivonen, J. Londres: Edward Elgar, p. 159-178.
- Vázquez, R. 2001. *Liberalismo, Estado de Derecho y Minorías*. México DF: Paidós.
- \_\_\_\_\_. 2002. El Estado de Derecho: Una Justificación. Em *Estado de Derecho. Concepto, Fundamentos y Democratización en América*

- Latina*. Orgs. Carbonell, M.; Orozco, W.; Vázquez, R. México DF: Siglo XXI, p. 111-128.
- Velasco e Cruz, S. 2003. O Sistema Multilateral de Comércio e os Países da Periferia. Uma Análise Política. Mimeografado, Unicamp: São Paulo.
- Verba, S.; Schlozman, K.L.; Brady, H.E. 1995. *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge USA: Harvard University Press.
- Verkaaik, O. 2001. The Captive State: Corruption, Intelligence Agencies and Ethnicity in Pakistan. Em *States of Imagination*, Orgs. Hansen, T.B.; Stepputat, F. Durham: Duke University Press, p. 344-364.
- Vezzetti, H. 2003. Apuntes para un Debate sobre el Presente: Estado y Ciudadanía. *Punto de Vista* 24, p. 1-6.
- Vile, M.J.C. 1967. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Oxford: Clarendon Press.
- Villey, M. 1968. *La Formation de la Pensée Juridique Moderne*. Paris: Montchrestien.
- Viroli, M. 1992. *From Politics to Reason of State: The Acquisition and Transformation of the Language of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1995. *For Love of Country. An Essay on Patriotism and Nationalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Vogel, D. 2008. Private Global Business Regulation. *Annual Review of Political Science* 11, p. 261-282.
- Vogler, C.M. 1985. *The Nation-State: The Neglected Dimension of Class*. Londres: Gower.
- Vygotsky, L. 1978. *Mind in Society. The Development of Higher Psychological Processes*. Cambridge USA: Harvard University Press. (Edição em castelhano, *El Desarrollo de los Procesos Psicológicos Superiores*. Barcelona: Crítica, 1979).
- Walby, S. 1994. Is Citizenship Gendered? *Sociology* 28(2), p. 379-395.
- \_\_\_\_\_. 1996. Woman and Nation. Em *Mapping the Nation*. Org. Balakrishnan, G. Londres: Verso, p. 235-254.
- Waldman, P. 1998. Inseguridad Jurídica, Pluralismo Normativo y Anomia Social en América Latina. *Contribuciones* 4, p. 159-74.
- Waldron, J. 1989a. Autonomy and Perfectionism in Raz's *Morality of Freedom*. *Southern California Law Review* 62, p. 1098-15.

- Waldron, J. 1989b. The Rule of Law in Contemporary Liberal Theory. *Ratio Juris* 2(1), p. 79-96.
- \_\_\_\_\_. 1998. Judicial Review and the Conditions of Democracy. *The Journal of Political Philosophy* 6(4), p. 335-355.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Law and Disagreement*. Oxford: Clarendon Press. (Edição em castelhano, *Derecho y Desacuerdos*. Madri: Marcial Pons, 2005).
- Warren, M. 2008. Democracy and the State. Em *Oxford Handbook of Political Theory*. Orgs. Dryzek, J.; Honig, B.; Phillips, A. Oxford: Oxford University Press, p. 382-398.
- Weale, A. 1983. *Political Theory and Social Policy*. Nova York: St. Martin's Press.
- Weber, E. 1976. *Peasants into Frenchmen. The Modernization of Rural France, 1880-1914*. Stanford: Stanford University Press.
- Weber, M. 1978[1925] *Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology*. 2 vols. Berkeley: University of California Press. (Edição em português, *Economia e sociedade*. Brasília: UnB, 1999).
- \_\_\_\_\_. 1994. *Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press. (Edição em castelhano, *Escritos Políticos*. Madri: Alianza Editorial, 1991).
- \_\_\_\_\_. 1995[1923]. *General Economic History*. New Brunswick: Transaction. (Edição em português, *História geral da economia*. Centauro, 2008).
- Weffort, F. 1980. *O populismo na política brasileira*. São Paulo: Paz e Terra. 2ª edição.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Qual Democracia?* São Paulo: Companhia das Letras.
- Weir, M. 2005. State, Race, and the Decline of the New Deal. *Studies in American Political Development* 19, p. 154-176.
- Weiss, L. 2005. L'Integrazione Globale Accresce il Potere degli Stati. *Rivista Italiana di Scienza Politica* 35, p. 397-416.
- Welzel, C.; Inglehart, R. 1999. *Analyzing Democratic Change and Stability: A Human Development Theory of Democracy*. Wissenschaftszentrum Berlin e University of Michigan, Berlin e Ann Arbor.
- Whitehead, L. 1994. State Organization in Latin America since the 1930s. Em *Cambridge History of Latin America. Volume VI*. Org. Bethell, L. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3-95.
- \_\_\_\_\_. 1997. The Vexed Issue of the Meaning of 'Democracy'. *Journal of Political Ideologies* 2, p. 121-135.

- Whitehead, L. 2002. *Democratization. Theory and Experience*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2004. Notes on Human Development, Human Rights, and Auditing the Quality of Democracy. Em *The Quality of Democracy. Theory and Applications*. Orgs. O'Donnell, G.; Iazzetta, O.; Vargas Cullel, J. Notre Dame: University of Notre Dame Press, p. 176-186. (Edição em castelhano, Notas sobre desarrollo humano, derechos humanos y la evaluación de la calidad de la democracia. Em *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, p. 255-268. Rosario: Homo Sapiens, 2003).
- Wightman, J. 1995. *Contract: A Critical Commentary*. Londres: Pluto Press.
- Wilentz, S. 1985. (org.). *Rites of Power. Symbolism, Ritual, and Politics since the Middle Ages*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Wilson, F. 2001. In the Name of the State? Schools and Teachers in an Andean Province. Em *States of Imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Orgs. Hansen, T.B.; Stepputat, F. Durham: Duke University Press, p. 313-344.
- Wolin, S. 1961. *Politics and Vision. Continuity and Innovation in Western Political Thought*. Londres: Allen & Unwin. (Edição em castelhano, *Política y Perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*. Buenos Aires: Amorrortu, 1974).
- Woo-Cumings, M. 1999. (org.). *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wright von, G.H. 1993. *The Tree of Knowledge and Other Essays*. Leiden: E.J. Brill.
- Yack, B. 1999. The Myth of the Civic Nation. Em *Theorizing Nationalism*. Org. Beiner R. Albany: State University of Nova York Press, p. 103-118.
- \_\_\_\_\_. 2001. Popular Sovereignty and Nationalism. *Political Theory* 29, p. 517-536.
- Yashar, D. 2005. *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yrigoyen Fajardo, R. 1999. *Pautas de Coordinación entre el Derecho Indígena y el Derecho Estatal*. Guatemala: Fundación Myrna Mack.

- Yrigoyen Fajardo, R. 2001. The Constitutional Recognition of Indigenous Law in Andean Countries. Em *The Challenge of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*. Orgs. Assies, W.; van der Haar, G.; Hoekema, A. Amsterdam: Thela-Thesis, p. 197-222. (Edição em castelhano, El reconocimiento constitucional del derecho indígena en los países andinos. Em *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, p. 343-380. Zamora: El Colegio de Michoacán, 1999).
- Yuval-Davis, N. 1997. *Gender & Nation*. Londres: Sage.
- Zartman, W. 2006. The African State. *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Philadelphia.
- Ziblatt, D. 2006. *Structuring the State. The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Zimmerling, R. 2004. Globalization and Democracy: A Framework for Discussion. *Second Meeting of the Tampere Club*. Tampere.

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

**YANGRAF**

GRÁFICA E EDITORA LTDA.

WWW.YANGRAF.COM.BR

(11) 2095-7722

cupação que despertam as falhas nas democracias contemporâneas – principal, mas não exclusivamente, na América Latina – e pelas cruéis realidades sociais que lhes afligem.

**Guillermo O'Donnell** formou-se em direito pela Universidade de Buenos Aires, é doutor em Ciência Política pela Universidade de Yale, foi diretor acadêmico do Kellogg Institute da Universidade de Notre Dame, professor visitante nas Universidades de Cambridge e Oxford. Atualmente é professor na Escuela de Política y Gobierno de La Universidad Nacional de San Martín. No Brasil trabalhou no Cebrap e no IUPERJ. Entre outros livros é autor de *Modernización y Autoritarismo* (1972), *Análise do autoritarismo burocrático* (1991), *La (in) efectividad de la ley y la exclusión en América Latina* (2001).

Tomb: 8266  
323.7 (718.4)  
026 d

6º andar

Estes interesses permeiam o livro: a memória do autoritarismo burocrático e a crença de que, apesar das falhas das democracias existentes, nada poderia ser pior que um retorno ao autoritarismo; uma visão do estado que, além de suas burocracias, inclui, entre outras dimensões constitutivas, o sistema legal; a conclusão de que além do regime e da cidadania política que ele sanciona, deve-se entender que a democracia inclui outras dimensões de cidadania – civil, social e cultural – assim como complexas relações com o estado em que se encontra imbricada; e a conclusão de que, embora a democracia deva ser objeto de um estudo analítico e empírico cuidadoso, ela também tem uma intrínseca dimensão moral. E inspirando todo o anterior, a convicção de que uma compreensão adequada da democracia não só como conjunto de instituições e práticas, mas também como poderosa força normativa, exige reconhecer que, desde suas origens, ela se baseia na ideia de que o(a) cidadão(dã) é um agente, um ser dotado de razão prática e capaz de discernimento moral. Este livro espera mostrar que esta ideia infunde as várias dimensões da cidadania assim como temas básicos para a conceitualização e prática da democracia, do estado e de suas inter-relações.

