

CAPÍTULO I

POLÍTICA, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO NA DEMOCRACIA CONTEMPORANEA.

1.1 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA DEMOCRACIA MODERNA

Bobbio (1988) afirma que o Estado nasce para regular a vida social resguardando a autonomia da sociedade civil em que o homem é independente, porém unido a outro homem pelo vínculo do interesse privado e pela necessidade natural inconsciente. Nesse sentido, a sociedade civil se aproximaria do estado de natureza de Hobbes, marcado pelos interesses isolados e individuais. No entanto, a sociedade civil pode ser analisada a partir de diferentes referenciais analíticos. Em Rousseau, a sociedade civil tem status superior ao da sociedade civilizada. É o local de gestação de uma sociedade política diferente do estado de natureza, embora ainda permeada pela corrupção do domínio dos fortes sobre os fracos, dos ricos sobre os pobres. Por isso, o homem deve instituir a república fundada no contrato social, ou seja, um acordo paritário de cada um com todos os demais.

Na análise hegeliana, a sociedade civil representa o primeiro momento da formação do Estado, a instância administrativa que tem como atribuição regular as relações externas. Como instância ético-política, tem como função favorecer a adesão íntima do cidadão à totalidade de que faz parte, dirimindo os conflitos de interesses particularistas e egoístas que surgem nas relações sociais privadas, acompanhando a administração da justiça e o bem-estar dos cidadãos. A distinção entre sociedade civil e Estado representa a diferenciação entre o Estado inferior, fundamentado pela constituição e pelos poderes constitucionais, e um Estado superior, que opera apoiado em dois poderes jurídicos subordinados, ou seja, o poder judiciário e o poder administrativo.

Na análise marxiana, alicerçada no materialismo histórico, a sociedade civil é uma sociedade de classes, em que a burguesia completou a sua emancipação política libertando-se dos vínculos do Estado absoluto e dos privilégios da aristocracia, trazendo como contraponto os direitos do homem e do cidadão, ainda que, organizando os interesses sociais com interesses de classe. Para Marx, a sociedade civil é o resultado de um conjunto de relações e oposições travadas, primordialmente, na esfera econômica.

Na análise de Gramsci, a sociedade civil pertence à superestrutura. É uma esfera na qual os aparatos ideológicos atuam para a formação da hegemonia de classe e do bloco no poder. Portanto, ela representa o momento do consenso e da formação da legitimidade, enquanto o Estado representa o momento político, com o primado do exercício da força para manter o poder, pelo menos, até quando o poder for exercido por uma classe restrita e não

pela classe universal do ideário marxista. Na transformação da ordem social a sociedade civil representa o ideal de uma sociedade sem Estado, surgida da dissolução do poder político.

No significado do Estado político distinto de qualquer forma de Estado não político, a sociedade civil foi comumente empregada também para distinguir entre a competência do Estado e a do poder civil em que se fundem a tradicional sociedade doméstica/sociedade civil em relação à competência do poder religioso. Nesse sentido, o direito se desenvolve para a organização social em três níveis, a saber: sociedade religiosa, sociedade doméstica e sociedade civil, um tripé que objetiva a conjunção da dicotomia família/Estado e Igreja/Estado.

Numa revisão do conceito gramsciano de sociedade civil, Coutinho (1981) indica que ele é um conceito portador da forma social da hegemonia, através da mediação entre a infraestrutura econômica e o Estado, e tem relação com o vínculo de condicionamento recíproco entre infra-estrutura e superestrutura. Sua concepção de sociedade civil possibilita entender o Estado de forma ampliada e permite o reconhecimento da socialização da política no capitalismo desenvolvido (com sujeitos políticos coletivos de massa, leis e funções autônomas e específicas), bem como dos aparelhos repressivos do Estado. O Estado ampliado apresenta duas formas principais: primeiro, a sociedade política que é constituída pelo conjunto dos mecanismos de monopólio que detém a classe dominante da repressão e da violência por meio do aparelho de coerção através das burocracias executivas e policial-militar. Segundo, a sociedade civil abriga as organizações responsáveis pela divulgação das ideologias, tal como o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais e a organização material da cultura (meios de comunicações de massa).

Por outro lado, a sociedade civil é o campo político em que as classes e os grupos sociais buscam legitimar sua hegemonia, formando alianças e construindo consenso, contrapondo-se à dominação, pois é na sociedade civil que os organismos sociais coletivos e voluntários autônomos fazem frente à sociedade política. Para ele, o consenso ativo e organizado possibilita uma base para a socialização da política. Então, o Estado surge como uma síntese entre sociedade política e sociedade civil, em que os aparelhos privados de hegemonia possibilitam as visões de mundo em disputa, em luta pela hegemonia (tal como, revolução ou reestruturação do direito, social-democracia ou comunismo). Por isso é possível dizer que a sociedade civil é débil onde a tradição da democracia política e as organizações populares autônomas são fracas ou inexistentes.

No debate atual, utilizado em diversos contextos das experiências históricas, predomina o conceito de sociedade civil que se aproxima do de sociedade política. Há uma reapropriação, em que o Estado de direito é transformado em Estado Social, regulando as relações econômicas e as condições de distribuição, o que alguns chamam de um processo de estatização da sociedade por meio do desenvolvimento das várias formas de participação nas ações políticas e pelo crescimento das organizações de massa que expressam, direta ou

indiretamente, algum poder. O Estado Social pode ser compreendido não apenas no sentido deste permear a sociedade, mas também porque a ação do cidadão participante exige sempre maior apoio e proteção do Estado. Nesse sentido, sociedade e Estado atuam como dois momentos distintos, mas interdependentes do sistema social.

Desse modo, a sociedade civil é hoje o lugar em que se desenvolvem não só os conflitos econômicos, mas sociais e ideológicos (religião, etnia, gênero, identidade). Os agentes envolvidos são, não só de classes, mas também grupos e movimentos sociais, associações e organizações que representam movimentos de luta pela emancipação de minorias diversas e pela defesa da ampliação dos direitos civis e de sua capacidade de inclusão social (BOBBIO, 1988). Nas análises mais recentes sobre a sociedade global, a sociedade civil ocupa o espaço reservado à formação das demandas que se dirigem ao sistema político, o qual tem o dever de respondê-las. Hoje, o contraste entre sociedade civil e Estado está relacionado com a quantidade e qualidade das demandas, da capacidade de pressão da sociedade civil organizada e da capacidade das instituições em responder adequadamente às oportunidades.

A questão da sociedade civil é essencialmente vinculada a formação da democracia com a separação dos princípios universalistas de liberdade e igualdade da soberania popular e dos direitos do homem. Para Touraine (1995), a democracia só é forte quando ela submete o poder político ao respeito dos direitos do homem, os cívicos mas, também, os sociais e até os culturais. A idéia dos direitos do homem ganha força porque seu conteúdo principal é proteger o indivíduo contra um poder que se identifica com uma modernidade que não deixou um espaço para a contestação e iniciativas que possam consagrar a participação em todos os níveis de vida social.

A democracia se opõe ao poder absoluto e a um individualismo extremo submetido a atividades facilmente corruptoras ou ao poder usurpador das administrações e empresas. Democracia é combinar a integração da cidadania que por meio da liberdade das escolhas políticas, com o respeito das identidades, das necessidades e dos direitos, permitindo aos atores agir livremente. Na sociedade democrática os atores desenvolvem uma consciência interiorizada de direitos pessoais e coletivos, bem como lutam pelo reconhecimento da pluralidade dos interesses e das idéias, particularmente dos conflitos entre dominantes e dominados, com responsabilidade de cada um no respeito às orientações culturais comuns. Isso acontece por meio das instituições políticas através de três princípios: o reconhecimento dos direitos fundamentais que o poder deve respeitar; a representatividade social dos dirigentes e de sua política; a consciência de que cidadania é pertencer a uma coletividade fundada sobre o direito (TOURAINÉ, 1995).

Não é somente a vontade coletiva que deve ser respeitada, mas a criatividade pessoal e, portanto, a capacidade de cada indivíduo de ser o sujeito da sua própria vida, se for preciso contra os instrumentos do trabalho, da organização e do poder da coletividade. É preciso que os atores sociais se sintam responsáveis pela sua própria liberdade, reconhecendo o valor e os direitos da pessoa humana e que não definam os outros apenas pela coletividade ou por seus interesses.

Do ponto de vista da organização do poder, é na democracia que os governados escolhem seus governantes e participam da vida democrática, na defesa de interesses e de opiniões diferentes por meio da representação. Um sistema representativo supõe, portanto, uma sociedade civil muito bem estruturada, associada a uma sociedade política integrada com a coisa pública e a continuidade entre demandas sociais e decisões de longo prazo. Esse sistema é definido por um conjunto de instituições, mecanismos de tomada de decisão reconhecidos como legítimos, formando um espaço público em que há a influência dos meios de comunicações e das iniciativas dos intelectuais. Assim, a democracia é ao mesmo tempo tratamento institucionalizado dos conflitos e uma nova forma de associação entre racionalização e subjetivação na definição do que é ser moderno. Mas quando as desigualdades sociais são grandes, isto faz com que os cidadãos não desenvolvam um sentimento de bem comum, falta-lhes o fundamento da democracia.

É neste sentido que a democracia extrapola a questão da representação institucionalizada e dos recursos formais de seu funcionamento enquanto sistema político. Do ponto de vista da cidadania e da justiça ela significa – deve significar – uma certa igualdade de condições. O cidadão sente-se responsável pelo bom funcionamento das instituições quando há o respeito pelos direitos do homem e quando a representação das idéias e dos interesses se volta em direção à justiça, não só como uma relação entre direitos e deveres, mas a justiça social, aquela forma integral de justiça que desenvolve a sociedade e a condição do indivíduo no seu contexto histórico.

Democracia, portanto, supõe a orientação do homem e de suas condutas para o bem comum e a realização individual. Rawls (2000) argumenta que nas sociedades pluralistas a concepção política de justiça fundamenta-se no respeito às formas de vida variadas que são aceitáveis entre os cidadãos, em que as reivindicações que transgridem os limites aceitáveis não têm gravidade alguma. Desse modo, a justiça estabeleceria os limites (o espaço autorizado) e o bem indicaria a finalidade nas relações sociais através de uma concepção moral concebida para um campo específico - a estrutura básica de um regime democrático constitucional, com princípios gerais e espaço para valores específicos.

Ele desenvolve seu argumento sustentado em cinco idéias do bem: o bem como racionalidade, os bens primários, as concepções abrangentes e aceitáveis do bem, as virtudes políticas, e,

por fim, o bem representado por uma sociedade política bem ordenada. Na primeira idéia, ele pressupõe que os membros de uma sociedade democrática possuam pelo menos intuitivamente, um projeto de vida racional, com planejamento, em relação á distribuição dos recursos, inclusive mentais e físicos. Pressupõe que as pessoas levem em consideração as suas expectativas em matéria de necessidades e de demandas em relação a sua situação futura e de todas as fases de sua vida, avaliando as condições normais de existência humana, e tendo uma compreensão da noção geral do bem.

Destarte, a idéia do bem deve ser combinada com uma concepção política dos cidadãos livres e iguais, assim como determinar o que necessitam e o que demandam como membros normais e integrais, por toda a sua vida, de cooperação social. A idéia do bem como racionalidade é fundamental em uma sociedade política bem ordenada, pois ela agrega um entendimento público não apenas das reivindicações que os indivíduos expressam quando se levantam questões de justiça, mas o próprio modo de como as reivindicações devem ser defendidas, influenciando a produção de consenso entre os cidadãos.

A segunda idéia é a dos bens primários, em que o autor considera as necessidades e demandas futuras das condições normais da existência humana e que compreende os direitos e as liberdades básicas, a liberdade de circulação e de escolha de uma ocupação, os poderes e as responsabilidades de posições nas instituições políticas e econômicas básicas, as riquezas e as rendas e, finalmente, as bases sociais do respeito próprio em termos institucionais, através do reconhecimento e da aceitação pública dos princípios de justiça. Quanto às concepções abrangentes e aceitáveis do bem, elas compreendem o que tem valor para a existência humana, ou seja, os ideais provenientes da virtude e do caráter pessoais, ideais esses que influenciam boa parte das nossas atitudes não políticas, que praticamente ocorrem em toda a nossa existência, por meio de valores compartilhados por cidadãos considerados como pessoas livres e iguais.

Quanto às virtudes políticas, o autor se refere às responsabilidades que os cidadãos têm com as instituições políticas e econômicas. Finalmente, o sentido moral e político do bem são representados por uma sociedade política bem ordenada, que deve construir uma base pública de justificação para a estrutura básica de um regime Constitucional, onde os princípios de civilidade, tolerância e moderação, de senso de equidade estejam presentes entre cidadãos livres e iguais. Eles precisam compreender os princípios de justiça e agir em conformidade com as virtudes das exigências das situações. Ao assegurar os direitos e as liberdades básicas iguais para todos, bem como a igualdade eqüitativa das oportunidades, a sociedade política garante os fundamentos essenciais do reconhecimento público das pessoas com o seu status de cidadãos. Para Rawls (2000), a salvação das liberdades democráticas exige a participação ativa de cidadãos que possuam as virtudes políticas necessárias para a sustentação do regime constitucional.

A idéia do bem e da justiça permite uma percepção sobre o seu oposto: a exclusão como injustiça. Laniado (2001) discute a justiça e a exclusão do ponto de vista da cultura política e seus componentes básicos na sociedade moderna, indicando os fundamentos da ação social que ressaltam os princípios da reciprocidade e da confiança na sociedade contemporânea. A discussão sobre reciprocidade e confiança informa sobre a interação social entre atores individuais e coletivos no âmbito da sociedade civil, pois influenciam as normas sociais e o modo como comportamentos são construídos. A noção de reciprocidade como um elemento básico de pertencimento a um grupo social deve ser entendido como um lastro importante na construção de identidades, tanto no micro como no macro espaço social, seja no contexto privado ou público das democracias.

Em sociedades diferenciadas, a reciprocidade expressa e produz normas sobre diferenciações internas da estrutura social, relativa a poder e desigualdades; é constituída de relações de troca pautadas num dar-receber não paritário, estabelecendo o perfil da ordem social. A troca possibilita o reconhecimento mútuo na relação, produz o consentimento e a cooperação e tem implicações para a legitimação da ordem relacionando a sociedade civil e a sociedade política.

O aspecto da cooperação permite pensar a reciprocidade como expressão para além das normas sociais, por meio de estratégias que estabelecem a ação social e política, e confirma a adesão dos indivíduos aos sistemas de reciprocidade em diferentes estratos sociais. A cooperação se fundamenta na experiência envolvendo a cultura social da comunidade de um senso de dever que se desenvolve através da participação e da redistribuição. A reciprocidade, a cooperação e o dever (o sentido social da obrigação) produzem efeitos ambivalentes sobre a integração da cultura política quando as identidades e o senso de pertencimentos se formam, pois tanto podem aproximar os indivíduos de forma associativa como podem afastá-los da participação.

Nesse sentido, Laniado (2001) destaca a confiança como elemento integrativo da ação social diretamente relevante para a cultura política; ela condiciona a motivação dos indivíduos em direção aos outros e às próprias instituições onde a conduta dos indivíduos é controlada pelas leis e normas, com as contingências e os riscos que os processos sociais envolvem. A exclusão no mundo moderno surge de uma anomia mais complexa, quando o indivíduo “está fora” em relação sistema social porque depende de condições que se modificam continuamente, ao nível pessoal do compromisso e mais sistêmico da participação.

A dimensão social da justiça é a base de normas e regras que permitem considerar situações e coisas justas ou injustas. Não se finda em uma questão moral, mas nas convicções políticas e sociais sobre como lidar com os interesses, as oportunidades e a distribuição dos benefícios, numa linha de interseção entre justiça e injustiça, valores gerais e os valores particularistas, que, em última instância, promovem a inclusão ou a exclusão.

No âmbito da cultura política, uma tradição histórica mais democrática ou menos democrática, mais inclusiva ou excludente, tem fortes implicações sobre a capacidade da sociedade civil de influenciar na política e no desempenho das instituições. Sob esse prisma, Putman (1998) considera que a articulação entre sociedade civil, reciprocidade, cooperação e confiança é sintetizada em um conceito bastante relevante para a democracia, o de capital social que permite explicar em que medida a capacidade cooperativa (por exemplo, as associações) possibilita uma maior participação política. Afirma que as diferentes formas associativistas, horizontalizadas, estariam na base das relações entre democracia e sociedade civil. A sociedade é caracterizada por redes sociais de comunicação e troca (reciprocidade), formal ou informal. Para o autor, a participação política está acima da dimensão econômica, até porque é através da mesma e da cultura cívica que os indivíduos podem objetivar o desenvolvimento e a justiça social, configurando uma forte relação entre modernidade econômica e desempenho institucional por um lado e vida cívica – e o bem comum, pelo outro.

Para Giddens (1991), a confiança nos outros é desenvolvida em conjunção com a formação de um senso interno de confiabilidade, que fornece no momento presente ou no futuro uma base para uma auto-identidade estável. Portanto, a confiança implica em uma mutualidade de experiência, um sentimento de segurança com continuidade das coisas e das pessoas que permanecem intimamente ligadas entre si na personalidade adulta. Com experiência independente em relação aos outros, desenvolve-se a continuidade das rotinas da vida diária que é realizada através da consciência prática, formando um meio organizador de relações sociais de confiança e que refletem na ação política e na vivência dos direitos.

Para pensar a questão da exclusão social em todos os tipos de comunidades, em que os laços sociais ou morais, a reciprocidade, a solidariedade, a confiança, a mutualidade e a autoridade se apresentam, entram em cena múltiplos atores que movimentam o campo social e político, por meio da ação social coletiva ou de movimentos sociais (religiosos, étnicos, etc.) referidos a localidades ou situações.

1.2 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E EXCLUSÃO SOCIAL

A questão do espaço público é fundamental para entender a democracia. É impossível buscar a relação direta entre Estado e atores sociais, pois isso requer a necessidade de um sistema político autônomo, em que a democracia aparece como uma forma desenvolvida e coerente. Quando há falta de instituições políticas livres, freia-se a formação de atores sociais e há o controle repressivo através do aparelho do Estado sobre as reivindicações e mobilizações sociais. Atualmente, a defesa dos direitos fundamentais está associada ao campo das indústrias culturais (saúde e educação) e através do comportamento moral e pessoal. Nesse sentido, torna-se relevante a capacidade de expressão e o reconhecimento dos atores sociais,

pela ação dos próprios interessados. Abre-se o campo social e político para uma visão de sociedade de produção e de redistribuição, criando a possibilidade de inserção de novos atores sociais e políticos, promovendo uma política que reduza as desigualdades e que dê uma nova vida aos debates políticos (TOURAINÉ, 1995).

Para o autor, é do lado da cultura e não das instituições que se deve buscar o fundamento da democracia. A cultura democrática é a concepção do ser humano que contrapõe a resistência mais forte ao poder absoluto e que pode permitir a vontade de criação e preservação das condições institucionais da liberdade pessoal através de dois princípios elementares de uma cultura democrática: a liberdade do sujeito pessoal e a consciência das condições públicas dessa liberdade privada, através do reconhecimento do outro. Contudo, antes de ser um ator de uma vida social o indivíduo é um agente de uma obra coletiva. O indivíduo é a unidade particular em que se misturam a vida, o pensamento, a experiência e a consciência. O ator é aquele que modifica o meio ambiente material e social no qual está colocado, modificando a divisão do trabalho e as formas de decisão bem como as relações de dominação ou as orientações culturais. Sujeito e ator são noções inseparáveis e resistem conjuntamente a um individualismo egoísta.

Portanto, para Touraine (1995), a ação coletiva de um movimento social é o esforço de um ator coletivo que busca a conquista dos valores e das orientações culturais de uma sociedade, opondo-se à ação de um adversário ao qual está ligado por relações de poder. Por isso, na defesa do sujeito as orientações de cultura política de uma sociedade são inseparáveis da forma dos conflitos sociais ou forma com que os interesses da classe dirigente conseguem uma autonomia extrema. As grandes mudanças em curso na sociedade industrial e de uma nova economia mostram uma nova sociedade e novos atores históricos moldados pela cidadania ativa, participativa e presente.

Pode-se dizer que, o capitalismo organizado, hoje, é caracterizado pela passagem da cidadania cívica e política para uma cidadania social através da conquista de direitos sociais nas relações de trabalho, da segurança social, da saúde e da educação nas sociedades centrais, e de um modo menos característico e intenso nos setores das classes trabalhadora em alguns países semiperiféricos (SOUZA SANTOS, 1995). O autor reconhece que um conteúdo de pertença igualitária em uma comunidade política é medido pelos direitos e deveres e pelas instituições existentes. Por isso, a cidadania é construída por diferentes tipos de direitos e instituições e está inscrita como produto de histórias sociais diferenciadas e protagonizadas por grupos sociais distintos.

Os direitos cívicos equivalem ao primeiro momento do desenvolvimento da cidadania; são os mais universais em termos de base social que atingem e dão suporte as instituições do direito moderno e do sistema judicial. Os direitos políticos são mais tardios e de universalização mais difícil e sustentam-se institucionalmente nos parlamentos e nos sistemas políticos em

geral. Já os direitos sociais só se desenvolveram depois da Segunda Guerra Mundial e visa as classes trabalhadoras; são aplicados através de diversas instituições públicas, principalmente no modelo do Estado-Providência.

No período do capitalismo organizado, a cidadania social ancorou-se nos interesses das classes trabalhadoras, servindo em grande medida de transferência de recursos de uma economia de mercado e conduzindo a uma relação mais equilibrada entre o princípio do Estado e o princípio do mercado, colocando uma nova estrutura de exploração capitalista, o capitalismo organizado. Touraine (1995) sintetizou a relação entre direitos e Estado em torno de três grandes categorias de normas jurídicas: o direito integrador (garantia da ordem no sentido geral), direito contratual (organiza relações de interesses diversos do mesmo conjunto social), direito protetor (que defende os indivíduos e minorias contra o poder do estado e da dominação social), sendo que sua manifestação está associada aos princípios gerais.

Como afirma Souza Santos (1995), a renovação da teoria democrática se sustenta na formulação de critérios democráticos de participação política, não só no ato de votar, mas em torno de uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. É importante proceder a repolitização da prática social para uma maior transparência das formas novas de dominação a fim de criar novas oportunidades para o exercício da democracia e da cidadania, identificando formas práticas de transformação de relações de autoridade partilhada como, por exemplo, a descentralização administrativa voltada para as políticas públicas (conselhos municipais, estaduais e outros). A prática transformadora se apóia na criação de obrigações políticas horizontais de escala nacional e transnacional, entre cidadãos e grupos sociais das diferentes regiões e do sistema mundial, possibilitando ampliar o conceito de cidadania para além do princípio da reciprocidade e da relação entre direitos e deveres. Nesse sentido, a emancipação implica na criação de um novo senso comum político, onde a cidadania tanto se constitui como uma obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado, no respeito às normas e leis, como na obrigação política horizontal entre cidadãos, revalorizando o princípio da comunidade, com uma idéia de igualdade, de autonomia e de solidariedade.

Nessa perspectiva, a ação coletiva aparece como um campo de ação social que favorece a consolidação da sociedade democrática, pois, como indica Gohn (1997), por meio de movimentos sociais, ela flui e transita em espaços não consolidados das estruturas e organizações sociais, questionando as estruturas vigentes e propondo novas formas de organização para a sociedade política. Há uma forma diferenciada de representação que envolve um coletivo de pessoas demandando algum bem, material ou simbólico, através dos processos sociopolíticos e culturais da sociedade civil em um universo de forças sociais em conflitos. O entendimento da ação coletiva diz respeito ao comportamento coletivo institucional e não institucional, este último definido como uma ação não direcionada por normas sociais existentes, mas construída pela articulação de situações indefinidas ou desestruturadas.

Ao estudar as diferentes abordagens das ciências sociais sobre a ação coletiva e os movimentos sociais que ela possibilita organizar, Gohn (1997) informa que as orientações teóricas que deram sustentação à questão dos movimentos sociais no Brasil se originaram no paradigma europeu dos anos 70, com forte influência marxista, relativa aos processos históricos globais e às contradições existentes nas lutas entre as diferentes classes sociais, valorizando as experiências vivenciadas nas formas de produção e no mercado de trabalho. A partir dos anos 80, a abordagem dos novos movimentos sociais, deu ênfase às questões da exclusão social, descentralização do setor público e privado e às redes de solidariedades.

Nos anos 90, outra abordagem promoveu outro vetor de análise, o da estrutura das oportunidades políticas responsáveis pelo surgimento dos vários ciclos de movimentos sociais, libertários ou emancipatórios, em diferentes contextos e lugares históricos, onde as ações dos homens e das idéias motivam a ação dos cidadãos. A ação coletiva surge como a expressão de práticas culturais em que há um novo sujeito coletivo e difuso, não hierarquizado, onde a ação ocorre em um espaço não-institucionalizado, possibilitando a construção de um campo político de ação diferenciado (OFFE apud GOHN, 1997). Há, no entanto, duas acepções básicas dos novos movimentos sociais. Uma ampla, que diz respeito às lutas sociais por interesses coletivos (benefícios e bens); outra, que são os movimentos específicos, datados no tempo e localizados em um espaço determinado. A primeira tem como categoria básica a luta social de caráter cíclico, com fluxo e refluxo, seguindo a dinâmica dos conflitos sociais, na busca do novo, da reposição ou da conservação de interesses. A segunda tem como categoria fundamental a força social. As bases de sustentação desses movimentos estão centradas em atores coletivos pertencentes a diferentes classes e grupos, articulados em certos cenários da conjuntura política, criando um campo político de força social na sociedade civil (GOHN, 1997).

Nesse sentido, os novos movimentos sociais criam uma identidade coletiva, de interesse comum, pela força do princípio da solidariedade. Internamente, o princípio da solidariedade é o núcleo de articulação das diferenças do movimento, possibilitando a visibilidade no espaço público a construção de uma unidade, através do discurso e da prática política. Apoiar-se em instituições e em organizações da sociedade civil e política, e seu triunfo são a produção de leis que redefinem as relações sociais existentes, enfatizando a confluência de demandas, novas lideranças e uma nova forma de participação. O novo passa a demandar não apenas bens e serviços necessários à sobrevivência cotidiana, mas, sim, direitos sociais tradicionais não universalizados como o direito à vida (condições básicas de sobrevivência), o direito aos direitos sociais modernos (saúde e educação) como igualdade e liberdade em relação à raça, gênero e sexo, influenciando as políticas públicas e a ação dos agentes que participam de sua implementação, gestão e avaliação, enfatizando o consenso, a abrangência e as práticas participativas em diferentes setores da vida social (por exemplo, a política de saúde para as populações indígenas e o Distrito Sanitário Especial Indígena da Bahia).

Isto é, o novo enfatiza a questão do cotidiano, a problemática da relação entre a democracia direta e democracia representativa e a questão das esferas públicas e privadas enquanto espaços de participação social para a democratização da democracia – confrontando a exclusão. A cidadania coletiva trouxe como novidade pensar o exercício da cidadania em termos coletivos, de grupos e instituições que se legitimaram a partir da Constituição de 1988. Não se trata mais apenas de reivindicar, pressionar ou demandar, mas trata-se de fazer, de propor, de ter participação qualificada. Questões ligadas à exclusão social que decorrem das condições socioeconômicas passam a ser imperativas. A cidadania coletiva é uma cidadania ampliada, em que as arenas de negociações são formuladas pelo poder público com os movimentos sociais como co-partícipes das ações estatais. O novo aporte da ação coletiva tem gerado redes de poder social local, com algumas instâncias institucionalizadas por meio de conselhos e colegiados criados por exigência da Constituição de 1988 ou como o próprio fruto de lutas políticas específicas para enfrentar a injustiça e a exclusão social.

De acordo com Zaluar (1997), a exclusão social demanda considerar a sociedade nacional com um todo. A exclusão resulta das diversas formas de injustiça. A injustiça distributiva se revela quando pessoas são sistematicamente excluídas dos serviços e garantias oferecidas ou asseguradas pelo Estado, pensadas, em geral, como direitos de cidadania. Os grupos enfrentam a exclusão por processos distintos, sendo que, em algumas comunidades, ela é mais aberta ou mais abrangente. Em alguns casos, a exclusão expõe os direitos e deveres ligados ao território e em outros a laços de consangüinidade e de ancestralidades ou mesmo a características de ordem moral. Na dimensão política, o termo exclusão está ligado, atualmente, ao debate sobre a crise do Estado de bem-estar ou à integração na sociedade nacional. Uma visão mais universalista pensa a cidadania individual na dimensão da participação política e civil na sociedade nacional. Pensa os direitos reais e não os escritos nas declarações dos direitos universais do homem, nas constituições nacionais e demais códigos de leis. Nesse sentido, a participação política e civil implica responsabilidade e deveres concretos e não apenas direitos vagamente expressos em lei.

Ainda segundo Zaluar (1997), a questão da exclusão e da democracia apresenta um paradoxo em dois níveis. Primeiro, há a tendência de se pensar os direitos específicos como conquistas novas em detrimento dos gerais, ou as identidades locais se sobrepondo às nacionais e muitas vezes contrastando com elementos supranacionais e internacionais, criando o perigo de acentuar demasiadamente a autonomia das comunidades específicas e das localidades, o que acabaria por desestruturar a nação, acentuando os problemas para uma integração dos pobres, tendo em vista que a questão social é uma questão nacional. Em segundo lugar, há o fato de que a nação como pátria sufoca identidades específicas, o que acabaria por oprimir as diversidades em favor da homogeneização da identidade nacional. Nesse sentido, afirma a autora, a luta por democracia e inclusão social precisa refazer a nação

articulando os níveis reconhecidos de sociabilidade e solidariedade. A nova questão social trata do compromisso de cada um com os outros, relativiza o critério universalista da justiça e abraça critérios locais, situacionais e diversificados desenvolvidos nas múltiplas relações sociais de distribuição e trocas (reciprocidade e cooperação) em que o Estado não é mais o único mediador.

Nesse contexto, o princípio presente na movimentação de bens e serviços é o da equidade e da justiça em um sistema baseado em relações impessoais e burocráticas, movido pelas concepções do Direito em uma perspectiva universalista e jurídica de justiça, possibilitando a participação na discussão pública sobre a avaliação e distribuição dos bens e oportunidades. Zaluar (1997) concorda que a exclusão vincula o econômico ao social e ao político, mas tem relação com a cidadania e com as formas de inserção na sociedade nacional, além das fronteiras entre os grupos e a lógica classificatória da própria exclusão. Por isso que a participação política e civil implica em responsabilidades e deveres concretos e não apenas direitos expressos em lei, fomentando solidariedades, ou seja, obrigações morais que cada indivíduo tem com todos os outros que fazem parte da nação (ROSANVALLON apud ZALUAR, 1997). Nesse sentido, as políticas públicas podem ser vistas como meio de prevenção da exclusão, mais do que de reinserir os excluídos, possibilitando a criação de uma sociabilidade positiva.

Pode-se dizer que as noções de reciprocidade, interesse e desinteresse são de fundamental importância para a reaproximação do econômico, do político e do social no que se convencionou chamar de a nova questão social. Isto amplia o campo da discussão sobre justiça, abarcando, hoje, ramos com princípios diferentes: o dos direitos legais, apoiados na justiça como instituição, e o das necessidades materiais, apoiado na justiça social. Os dois ramos abarcam questões sobre reciprocidade e solidariedade entre os homens em geral, através dos direitos e deveres universais e abstratos, mas cobrem, também, outros elementos entre indivíduos concretos que pertencem a comunidades específicas, com direitos e deveres específicos e mais recortados. A nova visão da questão social que relaciona direitos e deveres e questões de equidade encontra raízes nas demandas formuladas pela ação coletiva dos movimentos sociais das últimas décadas e na capacidade organizativa e discursiva destes movimentos na construção de novos espaços públicos e espaços na política aberta e na política institucional.

1.3 A DINÂMICA DO POLÍTICO E A DINÂMICA DEMOCRÁTICA

As ciências sociais sempre interpretaram as mudanças em dois níveis, o histórico, concebido como uma junção de forças impessoais, tendências estruturais e contradições, em

que os agentes são mais passivos e a mudança simplesmente acontece por meio de tendências que não foram iniciadas e tampouco podem ser paradas por alguém. O outro nível é a mudança social que resulta de esforços deliberados de agentes racionais para dar respostas, individual ou coletivamente, a necessidades e problemas da vida social, econômica e política. É uma mudança conquistada pelos agentes de forma ativa e intencional e que enfatiza a subjetividade, a cooperação e a busca racional de interesses e valores. Isso tem implicações para o entendimento da democracia (OFFE, 1999).

As democracias permitem que os conflitos políticos sejam tratados de forma não violenta, enfatizando a força da civilidade democrática em contraste aos horrores e terrores dos regimes autoritários. Elas têm sido o potencial para o progresso social, para os grupos mais vulneráveis e menos privilegiados da população, dando impulso aos direitos positivos ou sociais e possibilitando o crescimento, a prosperidade e a justiça social. Mas, não há uma garantia de que os regimes democráticos possibilitarão sempre a prosperidade e a justiça social no mundo atual, ainda que estas sejam um pré-requisito para a própria existência da democracia. A ordem social subentende os direitos e deveres associados de comunidades concretas. A base que integra os membros das comunidades é a identidade, o sentimento de pertencimento e o compromisso com um modelo ético que informa os projetos de vida. O valor da igualdade de *status* legal sintetiza esta identidade que corresponde aos direitos e deveres no âmbito dos Estados, a liberdade de escolha no caso dos mercados e a identidade e sua preservação por meio de compromissos, solidariedade e lealdade. No Estado moderno, a marca da justiça é a extensão na qual os direitos (direitos iguais e o domínio da lei) são garantidos e são cumpridos pelas agências estatais. No interior da comunidade ela é definida de acordo com critérios de necessidade reconhecida, em que os membros participam mesmo que eles não se beneficiem diretamente das melhorias proporcionadas pela assistência estatal (OFFE, 1999).

Em uma outra perspectiva de análise, Souza Santos (1999) afirma que a reforma do Estado possibilitou a emergência de dois paradigmas sobre a transformação social na modernidade, a saber: a revolução e o reformismo. A revolução aparece como estratégia de se contrapor ao Estado enquanto que o reformismo surge como uma estratégia a ser implementada pelo Estado. O reformismo foi caracterizado pela ação do movimento operário como resistência à redução da vida social e da acumulação, permitindo uma cooperação e solidariedade por meios das instituições públicas. Entretanto, isto foi enfraquecendo a comunidade, pois as formas de cooperação e solidariedade foram mediadas pelo Estado como Estado-providência. Assim, a participação e a representação política foram centradas na dicotomia democrático/antidemocrático, a distribuição e o consumo foram centrados na dicotomia do justo/injusto e a equidade, o consumo cultural e a educação foram centrados na dicotomia leal/desleal.

O Consenso de Washington¹ destruiu os espaços nacionais de conflito e negociação e solapou a capacidade financeira e reguladora do Estado, dando fim ao reformismo social. O movimento de desregulamentação e redução do Estado considerou o Estado como irreformável, ineficaz, parasitário e predador, provocando uma redução do consumo coletivo e da proteção social. O Estado passou por uma reforma do sistema jurídico (sistema judicial) e do papel do terceiro setor na sociedade. Este entendido como o conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, e que sendo privadas não tem fins lucrativos. Para o autor, a emergência do terceiro setor permitiu que a regulação social assumisse o que ele chama de princípio da comunidade, imprimindo um senso de obrigação política horizontal e solidária entre os cidadãos para uma nova regulação social (articulando tensões e compromisso) com emancipação social. Essas transformações possibilitaram o surgimento de uma nova forma de organização política mais ampla do que o Estado que resulta no que Souza Santos (1999) chama de reinvenção solidária e participativa do Estado, uma valorização da cooperação, da solidariedade e da distribuição de bens e recursos.

Em várias partes do mundo vêm se desenvolvendo ações coletivas dos mais diferentes tipos, objetivos e graus de intensidades. Algumas são voltadas para demandas sobre mais e novas oportunidades sociais e outras buscam a garantia mínima da sobrevivência de parcelas excluídas das comunidades locais. Isso porque, o Estado em crise não consegue dar respostas às demandas dos mais pobres e dos que são vítimas de discriminação de alguma natureza. Esses constroem sua identidade em um processo de expressão de luta e pressão frente ao Estado, agindo coletivamente e colocando suas aspirações e demandas. Nesse cenário, eles compõem novos atores sociais e políticos como sujeitos demandantes de direitos e de uma cultura política que exige mais participação. Vale ressaltar que a formação da sociedade civil nas décadas de setenta e oitenta na América Latina possibilitou a articulação desses novos atores com setores liberais e lideranças empresariais através de uma rede de movimentos, instituições e grupos, tal como no processo de democratização do Brasil (TEIXEIRA, 2001).

Por meio de ações coletivas esses atores sociais participam da formulação de propostas de políticas públicas, participam de Conselhos Municipais para influenciar e acompanhar as ações do poder público e as aplicações de recursos e participar da elaboração dos orçamentos, afirmando a ação cidadã na gestão da coisa pública. Para Teixeira (2001), o conceito de participação política tem um conteúdo ideológico e permite sua utilização, tanto como estratégia de manipulação como, também, para a negação de qualquer papel de institucionalidade. Adverte o autor, que os pressupostos da participação têm proposições

¹ Diz respeito à visão norte-americana sobre a condução da política econômica, através de um conjunto de reformas essenciais, sobretudo nos países periféricos, e em especial nos países da América Latina, ou seja, um grande consenso em três planos: ordem macroeconômica (equilíbrio fiscal), ordem microeconômica (desonerar fiscalmente o capital para o aumento da competitividade no mercado internacional) e desregulação dos mercados financeiros e o do trabalho (FIORI, 1996).

distintas, mas todos têm em comum a defesa da emancipação política, valores comuns no sistema mundial, como a solidariedade, o respeito à pluralidade e às diferenças e a prática de relações democráticas. O elemento político na ação coletiva permite que o cidadão construa uma identidade como ator político, através de um processo contraditório que o afirma como sujeito de direitos e obrigações. Portanto, de acordo com Teixeira (2001), a participação pode ser entendida como:

(...) fazer parte, tomar parte, ser parte de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas, ou seja, perceber a interação contínua entre diversos atores, onde são partes, o Estado, outras instituições políticas e a própria sociedade (p. 16).

No Brasil, a partir dos anos oitenta, verifica-se a criação de canais de articulação entre o Estado e a sociedade, através de organizações autônomas que buscam não só o seu interesse particular, mas, a participação como fundamento político transformador. Desenvolve-se uma cultura política sustentada em valores da ação coletiva solidária na prática cotidiana, criando distintos espaços de interlocução como exercício da cidadania ativa. A participação cidadã é um processo complexo e conflituoso entre sociedade civil, Estado e mercado, cujos papéis se reorganizam pelo fortalecimento da sociedade civil por meio da atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. O fortalecimento da sociedade civil é conseguido pelo equacionamento dos deveres e responsabilidades e por um maior controle sobre o Estado e o mercado, com ênfase na negociação (TEIXEIRA, 2001).

A noção de participação cidadã, diferentemente da participação popular², diz respeito ao processo social em construção inventado no cotidiano das lutas sociais. O elemento decisório é fundamental, pois é através da decisão baseada na igualdade de poder que é possível determinar resultados e influenciar diretrizes, ou seja, a participação cidadã se dá na busca de mecanismos que a administrem, articulando as diferenças, identidades e aspirações dos diferentes grupos sociais, com representação, que buscam potencializar a generalidade e, a universalidade da cidadania. Na participação cidadã o instrumento de controle social e político da sociedade frente ao Estado permite que os cidadãos participem da elaboração dos critérios e parâmetros para orientar a ação pública.

O controle social tem duas dimensões básicas. A primeira diz respeito à transparência e à prestação de contas do Estado conforme critérios estabelecidos nos espaços públicos próprios. A segunda consiste na responsabilidade dos agentes políticos pelas ações praticadas em nome da sociedade respeitando os procedimentos legais e os padrões éticos relativos à soberania popular. Portanto, o controle social do Estado é um mecanismo de participação dos

² Teixeira (2001) informa que a expressão “participação popular” diz respeito às ações desenvolvidas pelos movimentos sociais com caráter reivindicatório, para o atendimento de carências, sem nenhuma relação institucional, tendo o Estado como adversário.

cidadãos que, para ser efetivo, deve ter como objetivo não só a ação coletiva sobre os centros periféricos, mas, também, sobre as decisões estratégicas e o próprio sistema econômico. Isso possibilita a transparência, a visibilidade e a eficácia do Estado e o livre acesso dos cidadãos às políticas públicas.

Nessa mesma perspectiva, em sua análise comparativa de experiências européias e latino-americanas sobre o princípio participativo, Milani (2005) afirma que a participação nas decisões da esfera local é defendida um dos princípios organizativos para a inclusão dos indivíduos nas políticas públicas. No entanto, observa que as origens do discurso e da prática da participação são múltiplas, desde a sua inclusão nos manuais de agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, nos processos de reforma do Estado, nas políticas de descentralização assim como no debate acadêmico e intelectual contemporâneo. No caso brasileiro, as políticas públicas de focalização (políticas direcionadas para minorias e determinados grupos) têm possibilitado o desdobramento em dois eixos de mudanças: o primeiro foi à descentralização do poder de decisão e de recursos; e o segundo a ampliação e a institucionalização da participação por meio da legitimação da voz política. Entretanto, o autor chama a atenção para o fato de que a existência de dispositivos institucionais não garante a legitimidade do processo institucional na construção do interesse coletivo. No momento atual, os sentidos da participação vêm sendo alterados, considerados como elementos do projeto de re-significação do espaço público. Nesta perspectiva, as reformas de gestão pública devem ser alicerçadas na necessidade de estimular a participação dos múltiplos atores sociais, permitindo uma maior igualdade entre os cidadãos na definição das políticas públicas.

Nesse cenário, os cidadãos e sujeitos coletivos teriam que utilizar as regras e os recursos a partir de uma ação reflexiva, baseados na existência de processos políticos que contemplem oportunidades de desenvolvimento da capacidade dos diferentes discursos na definição da vontade coletiva e na elaboração de espaços abertos à participação. Portanto, a ação pública local não se refere somente a ação do Estado, mas a ação coletiva, onde todos tomam parte de um processo político sobre um assunto de natureza política, mesmo porque, como afirma Milani, (2005), um dos desafios maiores para a gestão pública é a necessidade de democratizar os processos decisórios na formulação de políticas públicas e permitir a efetividade democrática, isto é, a participação pode construir uma oportunidade para as políticas sociais nos diferentes níveis de governo.

Cohn (1999) argumenta que o enfrentamento da questão social e das políticas públicas, desde 1994 no Brasil, tem demonstrado pouca capacidade de inovação. A articulação entre políticas econômicas e políticas sociais continua atendendo à mesma lógica da era desenvolvimentista, mantendo um alto grau de autonomia entre as dimensões sociais e políticas; os problemas sociais são enfrentados de forma isolada e desarticulados de outras questões centrais. Há uma segmentação da questão social – uma formulação e implementação

de políticas setorializadas sem um projeto, em longo prazo, para a sociedade. Deixa-se de lado o enfrentamento da superação da pobreza, promovendo apenas a sua diminuição nos grupos socialmente mais vulneráveis. Reduz-se, portanto, a questão social à questão da pobreza; as políticas sociais se tornam uma questão de escassez de recursos orçamentários para o setor, geralmente associadas a uma concepção dos serviços públicos estatais como sendo perdulários (desperdiço de recurso e pouca racionalização dos gastos sociais). A responsabilidade do Estado nas políticas sociais é focalizada na descentralização e nas parcerias entre governo e sociedade, reduzindo as competências do Estado em relação a financiamento, controle e execução. Para Cohn (1999), a focalização manifesta os limites estruturais do próprio Estado, isto é, a insuficiência de recursos para cobrir a totalidade das demandas que deveriam obedecer aos direitos universais dos cidadãos, justificando-se a redução do papel do Estado como provedor dos direitos sociais dos brasileiros.

Como afirma a autora, isto distancia cada vez mais as instâncias política e social, criando um sistema dual e desigual de políticas: a dos inseridos e dos não inseridos, ou a dos organizados e o dos não organizados, o que prejudica o próprio debate sobre a construção de um pacto de solidariedade social que permita a formulação e implementação de políticas socioeconômicas redistributivas. As políticas sociais acabam sendo condenadas ao alívio da pobreza, com descontinuidade, pois tornam-se programas de governo tópicos e pontuais para compensar carências e não para superar desigualdades geradas pelo próprio mercado e pelas políticas macroeconômicas. Mas isto é apenas um lado de um paradoxo desta situação. Pois a descentralização demonstra que há também um rico processo de experiências locais inovadoras e criativas para o enfrentamento da pobreza, fortalecendo a pressão de comunidades locais por demandas sociais junto às instâncias local/central. Assim, a descentralização é também um mecanismo de maior democratização do Estado, através do exercício de um maior controle social sobre a gestão pública local, enfatizando mais a dimensão política do que a econômica desse processo (necessidades x demandas de grupos organizados), ainda que em detrimento de um atendimento universal de base e de qualidade.

As experiências de descentralização ocorridas no Brasil demonstram, de certa forma, que ela é insuficiente para a superação das desigualdades sociais. Os espaços institucionais de participação na formulação e controle de implementação das políticas sociais tendem a ser ocupados exatamente por representantes dos setores organizados, afetando a força dos interesses gerais e universais, ou seja, dos direitos sociais básicos generalizados. Apesar disso, não resta dúvida que os espaços institucionais de participação vêm beneficiando a emergência de novos atores, multiplicando, assim, a possibilidade de construção de novas identidades sociais, em especial as das minorias.

Para Ivo (2001), a redemocratização brasileira foi um empreendimento coletivo no qual o povo e as elites reelaboraram os valores de reorganização da convivência civil, viabilizados

em um novo fazer político. As pressões desenvolvidas pelos movimentos populares nas décadas de 70 e 80 possibilitaram avançar para novas e melhores formas civis de convivência, coordenadas em torno do reconhecimento dos direitos sociais, da liberdade e igualdade como sustentáculos de formação de uma nova governabilidade, de caráter democrático. A transição política brasileira logrou inscrever no campo institucionalização ações solidárias dos movimentos sociais. A Constituição de 1988 expressa uma nova consciência civil capaz de superar os localismos das estruturas de poder político e, os interesses parciais, significando uma evolução da cidadania ao nível de unidades subnacionais, dos municípios. O grande desafio desse processo de mudança institucional é reverter as formas de saber político em novas práticas políticas. Os cidadãos perceberam que as mudanças não podiam estar restritas à proteção de seus bens ou ao acesso a direitos, mas implicavam na percepção dos próprios direitos. Surge uma nova institucionalidade, estabelecendo uma conjunção maior entre cidadãos e governantes com ênfase no poder local. A redemocratização brasileira enfrentou os limites e dificuldades de um estilo autoritário, hierarquizado, verticalizado e centralizado de poder, introduzindo recursos de regulação e redistribuição em favor do poder local através da descentralização como alternativa para o desenvolvimento local.

Com as políticas de descentralização do Estado a idéia de governança local entra na arena do debate. Segundo Ivo (2001), o termo sugere mecanismos de intermediação entre a sociedade civil e o Estado como alternativa à crise do Estado em que estabilidade política e gestão econômica são pré-requisitos para o desenvolvimento. A governança local deve possibilitar a construção do desenvolvimento auto-sustentável através de estímulo a inovações, à participação social e à descentralização das políticas públicas. Ela tem um sentido de regulação social com vista à governabilidade, permitindo postular a geração de melhores práticas para as políticas públicas através da participação e da confiança como condição para evitar o clientelismo e a corrupção e, conseqüentemente, melhorar os padrões de inclusão e distribuição.

Há, no entanto, uma tensão entre a dimensão técnica de mudança (os ajustes fiscais) e a dimensão política (a construção de espaços públicos ampliados de participação). A chave da solução é institucional e envolve o campo da representação na democracia e a criação de arenas políticas em que os excluídos possam se expressar e participar da tomada de decisões. Isto implica na inclusão da ação coletiva no âmbito da burocracia, coordenação e elaboração orçamentária, considerando o caráter e o papel das diversas entidades da sociedade civil em termos de participação nas políticas públicas, tal como comissões, conselhos e organizações não governamentais. O caráter não estruturado das ações dos indivíduos reforça o vínculo orgânico com as comunidades e permite criar legitimidade e responsabilidade no encaminhamento de interesse para o conjunto da sociedade (IVO, 2001).

Na redefinição da natureza das políticas sociais, foi substituído o princípio da responsabilidade pública do Estado por uma responsabilidade de toda a sociedade, através da transferência de ações para o nível municipal e estadual e a implantação de uma racionalidade centrada em programas focais. Por isso, o Estado e os governos locais se tornaram os gestores da pobreza. Isso permite identificar que a questão da pobreza requer o desenvolvimento de capacidades dos próprios pobres no enfrentamento e superação da mesma, tornando-os sujeitos participativos e ativos através de uma cultura cívica (IVO, 2001). Mas, por outro lado, esse novo quadro implica na passagem de um tratamento universal para um tratamento parcial, portanto, fora da estrutura dos direitos sociais que têm a sua base regulatória na sociedade do trabalho.

Do ponto de vista da administração pública, a descentralização e as políticas locais permitem a constituição de políticas públicas voltadas para a distribuição do poder decisório e administrativo nas agências públicas centrais, através da desconcentração de recursos e responsabilidades administrativas, em relação aos serviços públicos básicos, da esfera nacional para as gestões regionais e locais. Sob esse prisma, a descentralização delega aos gestores locais e regionais a transferência de competências e de funções entre as unidades, esferas de governo e entre órgãos, permitindo maior celeridade e eficácia, pois elimina as intermediações burocráticas e aproxima os cidadãos e a gestão local, facilitando a relação entre usuário e gestor, através da simplificação dos procedimentos burocráticos e possibilitando o enfrentamento das demandas de forma mais diversificada, adaptando as suas diferenças.

Somente para exemplificar, a descentralização da saúde no Brasil tem tido uma abordagem privilegiada na literatura. Para Lessa (2001), a diversidade contempla três grandes vertentes: a primeira argumenta a descentralização como forma racional de organização dos serviços de saúde e de execução dos recursos financeiros; a segunda, como um conjunto de reformas políticas do setor, visando a sua democratização e a terceira diz respeito aos enfrentamentos políticos, às intervenções de interesses e às possibilidades da reforma política da saúde no Brasil. A primeira defende a descentralização enquanto forma de organização dos serviços do sistema a nível nacional, identificando a responsabilidade de cada esfera de governo, especialmente na esfera local, a qual é responsável pela implantação e implementação das ações básicas de saúde. A segunda vertente da descentralização possibilita um processo de reforma política da saúde articulada com as reformas mais amplas do Estado, priorizando a municipalização da saúde. Há também a criação de fóruns colegiados de decisão do sistema de saúde através dos conselhos de saúde que compõem a estrutura do Sistema Nacional de Saúde, a partir da criação do Sistema Único de Saúde. A terceira vertente trata da análise dos processos de reformas na área social, ressaltando a saúde, e discute os enfrentamentos políticos no nível local, as intermediações de interesses e as prováveis

tendências das reformas em conjunturas específicas; observa os aspectos de viabilidade política, avaliando os obstáculos e os confrontos entre os atores políticos na implementação da reforma da saúde.

Em seus estudos, Chac (2001) aponta o problema na utilização dos recursos ou na capacidade administrativa da esfera local, inclusive quanto à vontade política para implementar uma verdadeira descentralização, ou seja, é preciso que haja os elementos suficientes para que os governos locais possam cumprir suas funções na descentralização. Para Brava (2002), algumas experiências de participação em conselhos têm possibilitado uma nova forma de governar, com descentralização administrativa e decisória, por meio de ações compartilhadas de gestão entre governo, grupos sociais e sociedade, de forma a organizar a sociedade e garantir as reivindicações dos direitos. Nos últimos anos, com as mudanças incorporadas no cotidiano dos governos e da população, através de muitas inovações e da utilização de recursos tecnológicos, foi possível a alteração das formas de resolver os problemas coletivos, através de gestões municipais democráticas, embora com dependência e iniciativas dos prefeitos, denotando uma participação cidadão ainda incipiente e restrita. Isso sinaliza para a necessidade de reorientação da estrutura administrativa dos governos locais para permitir um novo modelo de gestão, de novos espaços e da descentralização do poder, para incrementar a capacidade de escolha do cidadão e onde os governos possam combinar comando central efetivo com descentralização de políticas públicas.

1.4 OS DIREITOS DO HOMEM E A FORMAÇÃO DOS ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS DE PARTICIPAÇÃO.

Para Bobbio (1992), os direitos humanos são frutos da civilização e de determinantes do desenvolvimento das forças materiais de existência e das necessidades culturais e simbólicas do homem. Eles resultam das transformações sociais por meio dos conflitos e das lutas de classes que acompanham o desenvolvimento da produção e da riqueza na formação das sociedades.

No Estado de Direito o cidadão tem frente ao Estado tanto direito privado como direitos públicos (segurança, escola, saúde etc), e isso possibilita a instituição do Estado dos cidadãos. Os direitos do homem, como afirma Bobbio (1992), indicam um sinal de progresso moral da humanidade. O desenvolvimento da teoria e da prática dos direitos ocorre em décadas mais recentes na direção de propósitos da universalização e multiplicação dos mesmos, transformando o direito das “gentes” em direito dos indivíduos. Inicialmente, os direitos civis (século XVIII) e depois os políticos (século XIX) viabilizaram a condição de liberdade e igualdade do homem. Ao longo do século XX desenvolveram-se os direitos sociais que viabilizaram oportunidades de vida relativa à justiça social e consolidação da cidadania. Mesmo

assim, desde a segunda metade do século XX, os direitos se multiplicaram abrangendo, agora, outros entes que os sujeitos sociais. A diversificação e multiplicação dos direitos referem-se ao aumento dos bens que requerem tanto a tutela como a ampliação dos direitos a sujeitos diversos do homem (animais e natureza) e a especificidade dos diversos estilos de vida em uma sociedade. Outro aspecto nesse processo foi a passagem do homem genérico para o homem em específico, levando em consideração a diversidade dos indivíduos no status social, centrados em critérios de diferenciação (sexo, idade, raça). Vale ressaltar que o processo de multiplicação ocorreu principalmente no contexto dos direitos sociais. Igualdade e diferença têm relevância diversa em questões sobre direitos de liberdade e direitos sociais. Contudo, a existência de um direito implica em um sistema normativo que garanta a própria ação do indivíduo na relação entre o Estado e a sociedade.

Comparato (1999) afirma que foi o movimento socialista do século XIX quem possibilitou o princípio da solidariedade como dever jurídico, além da virtude cívica. Esse princípio se sustenta na idéia da responsabilidade de todos pelas carências ou necessidades de qualquer indivíduo ou grupo social e o seu fundamento ético está centrado na idéia de justiça distributiva (compensação de bens e vantagens entre grupos, com a socialização dos riscos normais da existência humana). O princípio da solidariedade passa a ser reconhecido como base dos direitos humanos e dos direitos sociais correlatos que se materializam através das políticas públicas, capazes de assegurar e garantir a proteção social aos mais fracos e mais pobres. Os direitos humanos de segunda geração, ou seja, os direitos econômicos, sociais e culturais, creditaram aos indivíduos a titularidade do direito na relação com a sociedade e permitiram a convivência em comunidade nacional.

Sem os direitos do homem a democracia não poderia ter evoluído. Ela requer a interdependência de três princípios: limitação de poder, representatividade e cidadania que são equilibrados pela relação com os direitos do homem e a positividade dos mesmos (TOURAINÉ, 1996). Uma democracia é forte quando o ator é definido positivamente para comandar a ação política e legitimar sua ação através dos direitos fundamentais e da construção da cidadania. A representação dos interesses por meio da maioria possibilitou a formação de associações, sindicatos e partidos, os quais permitiram a inserção das massas no cenário político. Por isso que quanto mais grupos de interesses maiores são as chances das demandas serem agregadas por atores que garantem a articulação entre sociedade civil e sociedade política. O Estado-providência pode possibilitar três categorias de normas jurídicas: o direito integrador (garantia da ordem no sentido geral), o direito contratual (organiza relações de interesses diversos do mesmo conjunto social) e o direito protetor (defende os indivíduos e minorias contra o poder do estado e da dominação social), sendo que sua manifestação está associada aos princípios gerais.

Nos países que respeitam as liberdades fundamentais, a democracia enseja a reorganização da vida política, através da constituição de novos movimentos sociais e pela renovação da produção e da redistribuição, abrindo a possibilidade de inserção de novos atores, valorizando os direitos do homem e políticas que reduzam as desigualdades e que permitam uma nova vida aos diferentes estratos da sociedade. Para Touraine (1996), durante muito tempo o espaço da democracia foi, em certa medida, o espaço da atividade econômica e das relações de trabalho. Contudo, na sociedade pós-industrial o que se evidencia são bens de outra natureza como a educação, a saúde e a informação que desempenham um papel fundamental para uma ampliação democrática em um espaço político transformador. A cultura, por sua vez, reforça as instituições para fortalecer a democracia. Segundo o autor (1996):

A cultura democrática é a concepção do ser humano que contrapõe a resistência mais forte ao poder absoluto e que pode permitir a vontade de criação e preservação das condições institucionais da liberdade pessoal, através de dois princípios elementares de uma cultura democrática: a liberdade do sujeito pessoal e a consciência das condições públicas dessa liberdade privada, através do reconhecimento do outro (p. 156).

Touraine afirma que o indivíduo é a unidade particular onde se misturam a vida, o pensamento, a experiência e a consciência. O ator é aquele que modifica o meio ambiente material e social onde se encontra, modificando a divisão do trabalho e as formas de decisão, bem como as relações de dominação ou as orientações culturais. Portanto, um movimento social é o esforço de um ator coletivo que busca a conquista dos valores e das orientações culturais de uma sociedade. Porém, a democracia e a conquista dos direitos ainda não são suficientes para a realização plena da cidadania. Continua a existir um descompasso entre a governabilidade, a representação política, à participação e o controle social nos diversos níveis de governo (federal, estadual e municipal). Há pouca harmonia entre os direitos formais e a prática cotidiana nos países latinos americanos, por causa do predomínio da hierarquia social em que relação com o Estado é ainda atravessada pelo clientelismo e paternalismo (BAQUEIRO, 2001).

Ainda assim, o desenvolvimento dos direitos do homem e os fundamentos que produzem para os direitos sociais são cruciais para a democracia. Para Laniado e Ramos (2003), um dos princípios desses direitos humanos é a solidariedade que tem estrita relação com os direitos sociais e com a reciprocidade e distribuição, formando meios de proteção do Estado para com o cidadão. Os direitos sociais, portanto, englobam recursos de decisões e de ações de justiça social e devem considerar, sempre, a liberdade e a igualdade e a diferença como princípios universais e de organização das relações sociais, pois que são conquistas da civilização.

Carvalho (1996) enfatiza os direitos humanos como expressão da cultura cívica, como um dos fundamentos da democratização e do acesso à justiça. No Brasil, primeiro houve a conquista dos direitos sociais na década de trinta, com a incorporação de parte dos trabalhadores às leis trabalhistas, aos serviços de saúde e à educação. Na década de quarenta vieram os direitos políticos. No tocante aos direitos civis afirma que o país se depara com problemas de ausência de uma cultura de liberdade porque o processo democrático no Brasil foi construído de forma verticalizada, com instituições formalmente independentes, a exemplo do sistema judiciário, mas que não tem qualquer controle por parte da sociedade civil. O Estado brasileiro não se configura por meio dos princípios afirmados por T. H. Marshall (construção de uma cidadania fincada nos direitos civis, políticos e sociais); no caso brasileiro há uma fraca consciência do cidadão e uma tradição mais estatista. Há, também, o difícil acesso à justiça como realização de um direito social. Para o autor, uma maior integração entre cidadania, instituições públicas e participação pode se dar pelo fortalecimento da educação e do papel da Defensoria Pública articulada com um Judiciário mais eficiente, o que permitiria que a cidadania potencializasse a relação entre o Estado e a sociedade civil.

Ainda sobre direitos do homem como direitos sociais, Neves (2001) informa que os espaços públicos abrem-se em novas formas de luta, configurando uma cidadania simbólica. É sustentada na legitimidade de grupos específicos (negros, homossexuais, idosos, índios, etc), os quais reivindicam mais direitos e inclusão social. Com a abertura do processo democrático no Brasil, e a ação dos movimentos sociais criou-se uma maior visibilidade para contestar a influência da classe dominante dar mais ênfase aos problemas que afligem as classes populares, através de embates simbólicos e divergências na forma de se ver e aplicar os direitos humanos e sua correlação direta com os direitos sociais na democracia. As transformações sociais, tecnológicas e macroeconômicas ocorridas nas últimas décadas colocaram em discussão as políticas sociais, sobretudo com o aparecimento de novas formas de pobreza e novos excluídos. Conseqüentemente, formou-se um eco no imaginário social para a defesa da cidadania das classes populares estruturando um campo simbólico e político ao mesmo tempo em trono da questão dos direitos hoje. A sociedade civil alia-se a grupos sociais organizados para a ocupação de espaços públicos, como forma de reivindicar direitos e criar visibilidade social para grupos específicos, minorias diversas.

As reflexões traduzidas neste capítulo vislumbram oferecer um parâmetro de análise para as ações de conduta coletiva de uma minoria pouco reconhecida no Brasil: as da sociedade indígena e as questões que dizem respeito à sua relação com a dimensão do bem público, viabilizado por meio dos direitos sociais das minorias, através da participação específica em órgãos públicos do Estado, que é o engajamento dos conselheiros indígenas nos Conselhos de Saúde, voltados para esta população. Nesse sentido, a participação cidadã discutida anteriormente, passa a ter relevância no contexto da ação coletiva que procura

ampliar interesses, participação e distribuição na relação entre cidadãos de uma minoria legitimamente reconhecida enquanto tal e as políticas públicas focadas na reorganização da ação governamental setorial.

Como afirma Teixeira (2001), participar do processo decisório é de fundamental importância, visto que isto amplia a igualdade de poder, influenciando nos resultados e nas diretrizes, ou seja, a participação cidadã se dá na implementação de mecanismos que a administrem, articulando interesses, identidades e aspirações de distintos grupos sociais por meio de representações que buscam potencializar a ampliação da cidadania. Assim, o instrumento de controle social e político das sociedades indígenas frente ao Estado por meio da participação em órgãos colegiados permite que, como cidadãos, recriem os critérios e parâmetros para orientar a ação pública a seu favor.

O estudo desse tema aponta para uma articulação entre as diversas dimensões que envolvem a participação cidadã, ao privilegiar o entendimento dos arranjos institucionais com a dimensão política, os embates e confrontos de poder entre esferas de governo e minorias nos Conselhos Distritais de Saúde para as populações indígenas, esfera de integração entre Estado e sociedade civil criados pela Carta de 1988. Estes são entendidos como uma modalidade ação cívica que se apóia em normas sociais no âmbito do bem público, criando condições (ainda que não ideais) de redução da exclusão social e ação para melhoria da justiça social.

Considerando os aportes teóricos indicados até agora, entende-se que a noção de participação cidadã é central para uma ação comunitária e política que se aproxima da ação democrática, da justiça social, da solidariedade e do engajamento confiança coletivo. Nesse sentido, entende-se que a ação participativa promovida pelo Conselho Distrital de Saúde Indígena da Bahia é uma base para a ampliação da democracia de forma mais substantiva e abrangente, influenciando a redefinição do papel do Estado, nas políticas públicas de caráter inclusivo. Dentro deste escopo de análise, o tema desta dissertação se centra no estudo da ação dos conselheiros distritais de saúde no Conselho Distrital para a implementação de políticas públicas específicas para as populações indígenas da Bahia.

Referências bibliográficas

- BAQUEIRO, M. (Org.). Alcances e limites do capital social na construção democrática; Capital Social na América Latina. In: **Reinventando a sociedade na América Latina**. Porto Alegre: Universidade/URGS; Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2001.
- BOBBIO, N. A sociedade civil. In: _____ **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- _____. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- _____. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campos, 1992.

CHAC, M. C. Desarrollo social; descentralización y participación. In: D'ALBEUZIO, C. T. P. & PLAYÁU, I. F. (coords.) **Políticas Sociales**. Biblioteca de Ciências Sociais y Humanidades, 2001. p. 25-67. (Serie Administracion).

COHN, A. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP. São Paulo. v. 2, n. 11(2), p.183-197, out. 1999.

COUTINHO, C. N. **Gramsci**. Porto Alegre: L&Pm, 1981 (Fontes do Pensamento Político, V. 2).

GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Ed. UNESP, 1991.

GOHN, M. G. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. Loyola: São Paulo, 1997.

IVO, A. B. L. **Metamorfose da questão democrática: governabilidade e pobreza**. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

_____. Pobreza e desigualdades sociais. Políticas sociais de combate à pobreza nos anos 1990: novas teses, novos paradigmas. Salvador, **SEI** - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, v./nº, p. xx, mês. 2003.

LANIADO, R. N & RAMOS, N. R. **Cidadania participativa e direitos humanos: ampliando a cultura política e a democracia**. In: ANAIS DO XI ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE. Aracaju: Universidade Federal de Sergipe, 2003.

LANIADO, Ruthy Nadia. Desempenho institucional e justiça em relação à exclusão social no Brasil contemporâneo. **Caderno do CRH**. Salvador, nº 35, p. 151-178, jul./dez. 2001.

LESSA, M. C. Processo de descentralização da SESAB - Secretaria Estadual de Saúde do Estado da Bahia. Salvador, 2001, (Tese de Doutorado). Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

MILANI, Carlos R. S. O "princípio participativo" na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências européias e latino-americanas. Trabalho apresentado no **XXIX Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu-MG, 25 a 29.10.2005.

NEVES, P. S. C. Direitos humanos e espaço público: novas formas de luta pela cidadania simbólica no Brasil. Aracaju: Universidade Federal de Sergipe, mimeo 23 p., s/d.

OFFE, C. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: PEREIRA, L. C. B. & WILHEIM, L. S. (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP. 1999. p.119-145.

PUTNAM, R. **Democracia e comunidade**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

RAWLS, J. A prioridade do justo e as concepções do bem. In: _____ **Justiça e democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SOUZA, C. Políticas públicas e orçamento público. In: _____ **Reforma política e cidadania**. Instituto cidadania & Fundação Perseu Abramo, 2002. p.134-161.

SOUZA SANTOS, B. (Org.) Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: _____ **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

TOURAINÉ, A. O que é democracia? A abertura do espaço público. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

_____. Crítica da modernidade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

ZALUAR, A. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. v.12, nº 35, p. 1-27, fev. 1997.