

GESTÃO PÚBLICA, MUNICÍPIO E FEDERAÇÃO

DIOGO JOEL DEMARCO
ORGANIZADOR



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro Roberto Crespo Merlo

Augusto Jaeger Jr.

Carlos Pérez Bergmann

José Vicente Tavares dos Santos

Marcelo Antonio Conerato

Marcia Ivana Lima e Silva

Maria Stephanou

Regina Zilberman

Tânia Denise Miskinis Salgado

Temístocles Cezar

Alex Niche Teixeira, presidente

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Vice Diretor

Glaisson Augusto Guerrero

Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, André Luiz Marengo
dos Santos, Ario Zimmermann, José
Henrique Paim Fernandes, José Jorge Ro-
drigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro,
Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Conselho Científico CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva
Calvete, Diogo Joel Demarco, Edson Tala-
mini, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin,
Leandro Valiati, Lúcia Mury Scalco, Luis
Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares
Pimenta, Marília Patta Ramos, Vanessa
Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,
Marco Cepik

GESTÃO PÚBLICA, MUNICÍPIO E FEDERAÇÃO

DIOGO JOEL DEMARCO
ORGANIZADOR

© dos autores
1ª edição: 2015

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia

Revisão: Fernando Preusser de Mattos

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos
Bischoff, Henrique da Silva Pigozzo

Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Diagramação: Liza Bastos Bischoff

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



G393 Gestão pública, município e federação [recurso eletrônico] / organizador Diogo Joel Demarco – dados eletrônicos – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018.

212 p. : il. ; pdf

(CEGOV Capacidade Estatal e Democracia)

Inclui figuras, gráficos, quadros e tabelas.

Inclui referências.

1. Política. 2. Gestão pública. 3. Administração pública. 4. Nação soberana – Cidadania. 5. Governança – Gestão estratégica de pessoas – Setor Público. 6. Capacitação Ensino A Distância – Planejamento estratégico municipal – Desenvolvimento territorial. 7. Federalismo – Políticas públicas – Direitos humanos – Brasil. 8. Cartas de serviços ao cidadão – Agências reguladoras. 9. Metodologia de custos – Sistema de Custos do Governo Federal – Sistema de Saúde dos Municípios – Rio Grande do Sul – 2011. 10. Mudanças institucionais – Componentes dos Legislativos Municipais – Composição – 2013-2016. 11. Desenvolvimento – Municípios – Pelotas – Rio Grande – Perspectiva comparada. 12. Formação acadêmica – Prática profissional – Administradores – Setor Público. I. Demarco, Diogo Joel. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. III. Série.

CDU 35(816.5):364

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin– Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0442-6

SOCIEDADE MULTICULTURAL E PLURAL CONTEMPORÂNEA E A PROBLEMATIZAÇÃO AO ESTADO MODERNO

RENATA O. ALBERNAZ

Docente na Escola de Administração – Curso de Administração Pública e Social – UFRGS. Docente no Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

ARISTON AZEVEDO

Docente no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

INTRODUÇÃO

Uma das unidades sociais que, modernamente, têm se imposto para a construção e a delimitação do poder do Estado em termos de seu alcance subjetivo (o grupo sobre o qual ele tem vigência) e do âmbito de sua legitimação é a nação, marcada por seu qualitativo de nação soberana. O vínculo de cada um dos integrantes dessa nação com o Estado que politicamente a representa é dado pela noção de cidadania. Segundo essa noção, extremamente fortalecida na modernidade, cada nacional (membro da nação) subordina-se, em última instância, ao poder do seu Estado e, na contrapartida, este, em sendo um Estado de Direito, obriga-se a garantir ao cidadão direitos políticos (de participação no Estado), civis (no mínimo, direito à liberdade e à segurança) e alguns direitos sociais. Cidadania, assim, é este contrato moderno travado entre cidadão (individual, pois não há cidadania coletiva) e o seu Estado, garantindo subordinação, mas também alguma reciprocidade.

Ocorre que, na atualidade, a nação e a sua correspondente cidadania revelam-se como critérios, senão falhos, pelo menos insuficientes para manifestar uma unidade básica dos pleitos e dos projetos em sociedades que se mostram cada vez mais heterogêneas, plurais e complexas. Segmentações sociais de várias índoles, e que somente por um esforço por demais reducionista poderiam ser enquadradas como minorias no jogo democrático, perturbam a integridade básica suposta no caráter da nação e, assim, a precisão do vínculo de cidadania. Mais do que isso, constata-se que algumas dessas segmentações não são amorfas ou inorganizadas política e juridicamente a ponto de apenas comporem uma diferenciação social suportável à unidade do Estado e da cidadania nacionais modernos; pelo contrário, elas engendram, por vezes, política e juridicamente, aquilo que Melucci (2001, p. 21) denomina – relativamente aos movimentos sociais, mas que podem ser expandidos para outras experiências de vida social – “campos de conflitos intersistemáticos” ao sistema político e de direito nacional. Essa afronta é baseada na afirmação de um outro modelo de sistema de ação social, de novas lógicas e orientações sistêmicas – mesmo no caso daquelas de pequena escala, envolventes da vida cotidiana –, choques, inclusive, que devem servir para delimitar tal sistema político e de cidadania nacional. Estudos pertinentes ao multiculturalismo, ao pluralismo jurídico e aos “novos movimentos sociais”, entre outros, têm revelado esse estado de pluralização da sociedade.

A América Latina, aliás, no que se refere a essa pluralização social e a sua consequente delimitação do poder do Estado, do direito e da cidadania nacional, tem sido solo fértil para a constatação desse fenômeno, sendo algumas de suas manifestações, em conformidade com vários estudos¹, as lutas e as conquistas de

(1) Aqui se enquadram estudos como os de Santos (1988); Borrero (1991), Villoro (1998),

afirmação e reconstrução cultural de comunidades indígenas e comunitárias tradicionais e a emergência e as conquistas alcançadas pelos “Novos Movimentos Sociais” no continente. O reconhecimento dessa pluralidade social, e de alguns casos em que o desajuste entre ela e a configuração do Estado/cidadania/direito nacional acusa a necessidade de reformas sociais e políticas importantes, já tem se institucionalizado, suscitando alterações políticas importantes seja nas esferas de alguns estados nacionais, seja no cenário das organizações internacionais.

As intenções, neste trabalho, portanto, são apresentar as principais críticas dos estudos sobre o pluralismo jurídico e o multiculturalismo aos critérios de estado-nacionalidade e de cidadania modernas e aventar as possíveis soluções propostas por esses estudos, reconfigurativas a tais critérios, com destaque para aquelas soluções que atentam para a pluralização em sociedades periféricas e desiguais como as latino-americanas.

A NAÇÃO MODERNA COMO CRITÉRIO DE DELIMITAÇÃO DO PODER ESTATAL E DE SEU DIREITO: UMA REALIDADE EM QUESTÃO

20

O Estado moderno ocidental foi delimitado, primordialmente, sobre um formato de unidade social – a *Nação Soberana*. A modernidade, aliás, gestou a nação como um de seus atributos simbólicos mais significativos, tanto que ela acabou por se constituir como que dotada de um caráter quase sagrado, paralelo apenas à ideia de religião e, em parte, dela derivada, tornando-se o seu substituto laico ou até o seu mais poderoso aliado (LLOBERA, 2000, p. xii). No entanto, insta destacar que o nacionalismo sugerido na modernidade, diga-se, aquele emergente após a Revolução Francesa, era o que acentuava, predominantemente, o seu atributo político, deixando de lado o seu atributo cultural, tal como formulado pela primeira vez por Herder e seguido pelo romantismo e pelo historicismo. Assim sendo, o sentido nacional que prevaleceu na modernidade foi aquele que gerou o atrelamento necessário entre o Estado e a nação, que afirmou a supremacia da ideia de soberania nacional e que consolidou a figura do cidadão como alguém que, para além de suas diferenças étnicas, classistas, de gênero, etc., seria igual a todos os outros nacionais perante o poder central do Estado. Nesses termos, as nações modernas, conforme ensina Smith (1999, p. 47-49), foram compostas como “nações de massas”, ou seja: a) transformaram todo o povo, todos os estratos e membros

Salas (1999); Wolkmer (2001); Rosário Garcia (2002); Maria Garcia (2002); Neves (2003); Souza Filho (2003); Rangel (2007); Albernaz (2008); Wolkmer, Veras Neto e Lixa (2013).

de uma população, em um único todo, no qual cada membro, ou cidadão, era igual aos demais perante a lei e tinha uma relação imediata com o Estado nacional; em assim sendo, os limites da nação definiam-se como o conjunto de cidadãos que eram governados por códigos comuns de lei e estavam, dessa forma, sob a subordinação de um mesmo Estado; b) eram elas reconhecidas como nação não tanto em virtude de sua coesão interna e unidade cultural ou étnica, mas por sua soberania e autonomia perante as outras nações nas relações internacionais; e, por fim, c) tais nações eram territoriais.

No que tange a essa relação entre Estado e nação, a visão moderna assimilou o princípio da autodeterminação, segundo o qual “a cada nação um Estado e nenhuma nação sem Estado”, de tal modo que esse princípio se tornou a forma de legitimação *sine qua non* de qualquer estado nacional. Contudo, tal princípio da autodeterminação era também político, ou seja, o critério de identificação nacional era o de identificação de um Estado, e não o de uma unidade cultural (recentemente, uma transfiguração do sentido desse princípio tem sido usada, justamente, para afirmar o direito de autonomia de grupos étnicos e religiosos que foram subjugados por essa autodeterminação política anterior). O Estado-Nação, afirma Guibernau (1996, p. 58, tradução nossa), é, portanto, um fenômeno especificamente moderno:

[...] caracterizado pela formação de um tipo de Estado que detém o monopólio do que define o uso legítimo da força dentro de um território delimitado e que busca conseguir a unidade da população sujeita a seu governo mediante a homogeneização².

A nação moderna, assimilada ao Estado, constituiu-se em um fator delimitativo do poder político e, em tendo sido arrogado a este a competência exclusiva de produção de direito positivo, ela também se tornou um critério delimitativo da força e da legitimidade de cada ordem jurídica, dita nacional. Essa exclusividade, assim, formou aquilo que a doutrina veio a denominar como sendo o Monismo Jurídico (um só direito para todos, e só era direito o posto pelo Estado). Pressuposto do monismo foi a ascensão da lei como a forma primordial de juridicidade, em detrimento do costume, que era mais disperso, desconcentrado e construído pelos diferentes grupos e comunidades³. Essa negação do costume como forma de juridicidade foi, além de monopolista, uma política colonial. Nesta temática, Quijano (2005, p. 257) denuncia, inclusive, que o surgimento do Estado-Nação na

(2) “[...] caracterizado por la formación de un tipo de estado que posee el monopolio de lo que define el uso legítimo de la fuerza dentro de un territorio delimitado y que busca conseguir la unidad de la población sujeta a su gobierno mediante la homogeneización”.

(3) A oficialização desta hierarquia entre a lei e o direito costumeiro deu-se no Código Civil Francês de 1805 que, para impor sua onipotência sobre os diversos grupos étnicos existentes na França da época, tratou de revogar todos os costumes locais e gerais relativos aos assuntos nele tratados.

Europa Ocidental “foi paralelo à imposição da dominação colonial que começou com a América”, fato que não pode ser ignorado na compreensão histórica do fenômeno nacional no continente americano e do eurocentrismo que dele decorreu. Isso porque tratou-se de afirmar o Estado-Nação em um cenário em que ele era necessário a uma colonização que foi não apenas territorial, mas também de poder, pois, afirma Clavero (1994, p. 22-23), ele implicou o tratamento das regiões colonizadas como um território “vazio”, política e juridicamente, representando a negação cabal dos sistemas de poder e de direito vigentes no novo mundo, ou a “privação jurídica da população indígena”, como uma estratégia para a autoafirmação e a sobreposição do poder e do direito do colonizador⁴. Na sequência dessa solução, a ideia de Estado-Nacional Europeu acabou sendo transplantada para as nações coloniais, não apenas como colonização política, mas também como colonização ideológica (em que o modelo de Estado-Nação foi erigido como supostamente universal, apesar de eminentemente eurocêntrico), e que impingia tal ideia como o formato de organização política ao qual se deveriam encaminhar todos os povos, inclusive em seus processos de independência, visto que o Estado Nação representava a evolução social. Tal colonização ideológica perpetrou-se nas ideologias das teorias da modernização, aventadas em países periféricos por décadas.

Além dessa negação do costume, a primazia da lei também erigiu o Estado Moderno como um obediente às leis – ou um Estado de Direito. Mas tal Estado de Direito sustentava-se em uma ordem unitária e sistemática de leis, e não em todo e qualquer direito emergente da sociedade. Tal ordem jurídica era, além de unitária, indiscutível, pois impunha que só poderiam ser considerados os juízos de sua justiça que se referissem aos critérios de sua lógica interna da não contradição e do pertencimento, ou não, ao sistema, não se admitindo qualquer outro critério

(4) Essa privação jurídica prova-se, entre outras coisas, na solução que se deu a um leque de discussões aventadas à época e que, segundo historia Rangel (1991, p. 49-135), envolvia o problema do direito ou não da coroa Portuguesa-Espanhola de: a) impor o seu modo social (ou de sociabilidade) sobre os índios, para fins de ocupar e explorar as terras e as riquezas do novo mundo como legítimos possuidores; b) exigir desses povos a subserviência política aos reis dessas coroas; c) submeter esses nativos à conversão cristã, ou à religião oficial do Estado, inclusive mediante o recurso da “guerra santa” caso resistissem a isso, e também; d) o direito de punir práticas tradicionais e costumeiras consideradas criminosas na Europa, como eram os atos relativos aos rituais antropofágicos, impondo uma hierarquização do direito do Estado europeu sobre esse direito costumeiro dos nativos. Nessas discussões, em defesa dos povos indígenas e de suas autonomias, elevaram-se as vozes de Frei Pedro de Córdoba, de Antonio Montesinos, de Bartolomé de Las Casas, de Francisco de Vitória e do Padre Antônio Vieira, afirmando o direito desses povos de: a) sendo seres humanos (e não espécies animais), deverem ser considerados os legítimos donos das terras, pelo princípio da primeira ocupação; b) sendo povos, terem o direito de autogoverno e, assim, de resistirem à subserviência às autoridades (no caso, aos reis europeus) que não considerassem legítimas; e c) sendo inocentes, terem o direito de não conhecer a Cristo e a continuar seguindo as leis da natureza e suas práticas tradicionais. Apesar dessas defesas, predominou a solução que afirmava a onipotência do poder da Coroa Portuguesa-Espanhola sobre as terras do novo mundo, nas vozes, entre outros, de um Juan Ginés de Sepúlveda.

substancial externo para basear tais juízos. Essa indiscutibilidade, afirma Villegas (2002, p. 13-48), teve raízes históricas na América Latina, haja vista que o ideário revolucionário adotado nesta foi diferente daquele admitido, por exemplo, na América do Norte. Enquanto na América Latina o ideário francês propunha uma noção de cidadania como participação na vontade geral e no ato constituinte da lei, havendo a submissão a esta após a sua consolidação, o constitucionalismo inglês, adotado na América do Norte, propunha a primordialidade dos direitos individuais, de defesa e civis, antes mesmo dos direitos políticos. A lei, na América Latina, representou mais submissão do que potencialidade de direitos efetivos, pois de sua administração e interpretação o cidadão já não mais participava – instituída a lei, ela não mais poderia ser questionada.

O Estado de Direito Monista moderno, assim: a) suplantou a capacidade orgânica da sociedade de criar as suas próprias regulações sociais, aniquilando os costumes para erigir a supremacia da lei; b) pasteurizou a diversidade social, submetendo-a a um único sistema unitário e coerente de organização social e de cidadania; e c) aniquilou qualquer resquício de questionabilidade ou juízo de reprovação a esse Estado e a seu Direito; d) na relação com o Estado, o cidadão era tido como um igual a todos os outros, ao arrepio de suas diferenças sociais e culturais e de suas particularidades coletivas. Com isto, derrubou-se o que D'Adeski (2001, p. 190) denominava como sendo a “tendência exclusivista de pertencimentos”, atribuída à etnia e à cultura, para que se tornasse possível, com esses pertencimentos mais frouxos, nações unitárias, apesar de pluriétnicas. O modelo de cidadania, marcado pela neutralidade cultural do Estado, era, portanto, em consonância com Hall (2003, p. 77), a base do universalismo liberal ocidental: ele era afirmado como pressuposto para uma homogeneidade cultural entre todos os governados que permitisse um consenso político sobre as questões públicas essenciais, reservadas as diferenças apenas para a esfera privada. Walzer (1999, p. 34-37 e 72-77) denuncia, porém, que o conceito de “Estado-Nação” nunca significou que ele tivesse uma nacionalidade homogênea, mas que um único grupo dominante organizasse a vida da comunidade – de modo que esta refletisse a história e a cultura desse grupo – e aceitasse, com reservas, os indivíduos (e não o coletivo!) dos grupos minoritários.

Mas a crise desta instituição moderna – o Estado-Nação – remonta às suas origens. Segundo Guibernau (1996, p. 131), nesse processo aglutinador, que pugnava por extensão e uniformidade subordinativa, formaram-se ora “Estados sem nação”, no sentido daqueles povos que não compuseram Estados, tendo sido submetidos, arbitrariamente, a um Estado ilegítimo, à ignorância de suas identidades culturais e linguísticas, ora “nações sem Estado”, ou aquelas que nunca chegaram a formar um Estado, criando-se milhares de apátridas. De tal modo que, em muitos dos casos dos Estados-Nações modernos, as identidades nacionais – ou seja, o sentido de que certos indivíduos compartilham a mesma cultura, são ligados por

herança ou nascimento a um mesmo território, possuem a experiência de um passado comum e sustentam um projeto compartilhado para o futuro – e os Estados – entendidos como os aparatos administrativos-políticos-jurídicos que representariam essa identidade – não foram coincidentes.

A questão nacionalista também é problemática em países “descolonizados”, envolvidos em um complexo e difícil processo de aprender a falar-se e representar-se (SPIVAK, 2010) e de “descorporificar” o colonizador/dominador (NASCIMENTO, 1982), atualizando nações nativas violentamente dispersas, desintegradas, dizimadas ou mantidas à marginalidade. As pressões dos grupos minoritários ou marginalizados e dos movimentos sociais contemporâneos, do mesmo modo, têm aberto verdadeiras valas na solidez do sentido moderno de nação e de cidadania, questionando a sua insuficiência em termos de legitimidade e de representatividade de seus sistemas políticos e jurídicos. Enfim, a pluralidade social de fato passou a pôr à mostra os limites da unidade da cidadania, do Estado e do direito nacional.

Desse modo, consoante Smith (1999, p. 3),

[...] estamos já a testemunhar o colapso da “nação homogênea” em muitas sociedades cujas culturas e narrativas de identidade nacional se estão a tornar cada vez mais híbridas e ambivalentes.

Assiste-se à emergência, que alguns designam reemergência, de sociedades multiétnicas mais fragmentadas. Apesar disso, há uma forte tendência, nos estudos sobre o nacionalismo não de suprimir o Estado nacional e a sua noção de cidadania, mas de se chegar ao ponto ótimo de coincidência entre os Estados e as nações. Tal coincidência seria alcançada seja por meio da criação de novos Estados – de acordo com os reclamos de unidades sociais politicamente organizadas, como forma de constituírem-se autonomamente –, seja por um esforço do Estado nacional de reuniformizar as diferenças e de alcançar um todo nacional consensualmente homogêneo, seja ainda pela formação de Estados plurais. Estes, no entanto, conclui Smith (1999, p. 73-99), estariam postos diante de dois problemas: 1) o de como conciliar as diferenças sem criar uma nação predominante ou principal; e 2) o de como impedir que a diversidade perpetre-se a tal ponto que o Estado se dissolva e se perca em tão diversos reclamos a serem atendidos. Bobbio (1988, p. 32) também problematiza este fragmentarismo pluralista, que reduz o interesse público a “uma miríade decomposta e não mais recomponível de interesses privados”. Esse panorama sugere, assim, que, na atualidade, a nação moderna e a sua correlata ideia de cidadania revelam-se como critérios, senão falhos, pelo menos insuficientes para expressar a totalidade dos pleitos e dos projetos coletivos em sociedades cada vez mais complexas, devendo-se empreender uma tentativa de atualização desse critério a fim de reajustar legitimidade e representatividade política e jurídica com a pluralidade cultural e social vigentes.

A PLURALIDADE SOCIAL E AS ATUAIS DISCUSSÕES SOBRE CIDADANIA, DIREITO E ESTADO

A pluralidade do social tem sido uma constatação de fato revelada em estudos atinentes ao multiculturalismo, ao pluralismo jurídico, aos “novos movimentos sociais”, entre outros, que, não compartilhando a premissa moderna de que o “Estado seja o único instituidor do social” (WAGNER, 1996), ou seja, de que produz, por conta de suas leis, a coesão de uma sociedade de indivíduos difusos que só a ele estariam subordinados, abre ensejo à percepção de uma sociedade mais fragmentada, autoconstituída e autorregulada. Tal virada teórica foi importante porque, afirma Wagner (1996, p. 43), gerou: a) o deslocamento da ênfase analítica sobre sociedades pressupostamente coesas e prontas, segundo a linguagem da estrutura e da integração, para o estudo dos múltiplos processos de produção dessa coesão; b) a atenção, já prevalente nos clássicos, para explicar as condições elementares da vida coletiva na preocupação em expressar as mais diversas formações de sociabilidade existentes; c) a abertura da perspectiva sociológica à percepção de novas e plurais práticas sociais que ficaram escondidas ou subordinadas ao formato de sociedade moderna (dissonância entre as identidades (nação) e as práticas sociais); d) a visão de fronteiras entre as unidades sociais não mais absolutamente rígidas, fixas ou exclusivas (categorias mais abertas e flexíveis); e, por fim, e) a impossibilidade de reforçar a coesão social recuperando o modelo dos Estados europeus do século XIX, a menos que se o faça de maneira absolutamente repressiva e arbitrária (necessidade de uma viragem política também).

No cenário latino-americano, essa abertura de visão à pluralidade social, no entanto, é acentuada porque tal pluralidade constata-se nas margens da sociedade nacional – lá onde a cidadania não tem efetividade ou a ignora, pois que marcada por uma condição real de subcidadania. Essa subcidadania na América Latina, em consonância com Souza (2006), adveio de uma modernização falha nos países que o autor chama de “nova periferia” – ou seja, aqueles países tomados “por assalto” por um processo modernizante, sem que, para tanto, tivessem já consolidado uma base consensual e simbólica própria para esquematizá-lo. Tal modernização foi falha porque, desconsiderando o enraizamento cultural e social de séculos de regime escravocrata, ela não conseguia sustentar, sobre a base social desses países, as suas principais raízes simbólicas, quais sejam, as raízes da dignidade e da igualdade humanas. Como resultado, ao invés de libertária e igualitária, a modernização nessa “nova periferia” consolidou-se gestando uma “ralé social”, ou seja, pessoas à parte da cidadania, desconsideradas, de fato, em sua dignidade por se tratarem de

[...] seres humanos a rigor dispensáveis, na medida em que não exerciam papéis fundamentais para as funções produtivas essenciais e

que conseguiram sobreviver nos interstícios e nas ocupações marginais da ordem produtiva (SOUZA, 2006, p. 122).

Essa “ralé”, não participando ou mesmo sendo contemplada nas estruturas e instituições sociais modernas, acabou compondo uma “subcidadania”, ou cidadania de segunda classe, com uma participação política de fachada e com pouca efetividade de acesso aos bens do Estado, gerando uma diversidade social criada pelo abandono, invisibilidade e escassez.

Contra tal situação, erigiu-se, a partir da década de 1980 em muitos países latino-americanos, um movimento não só de redemocratização do Estado e da Justiça, mas também de descentralização da política e do direito e de pluralismo jurídico. A situação da existência de várias experiências sociais de afronta ou delimitação do direito estatal tem sido denominada como “Pluralismo Jurídico”, e é estudada por uma corrente de pesquisa que leva o mesmo nome. O núcleo para o qual converge o Pluralismo Jurídico, no entanto, adverte Wolkmer (2001, p. 183), é a negação de que o Estado seja a fonte única e exclusiva de juridicidade e a concordância da proeminência de fundamentos ético-sociológicos sobre tecnoformais, sobrelevando-se a produção normativa multiforme e de conteúdo concreto gerada por corpos ou movimentos organizados semiautônomos que compõem a tecitura social. Nesse impulso de autonomização política e jurídica, foram importantes as lutas de grupos étnicos-culturais, com destaque aos grupos indígenas. No cenário dessas lutas, assevera Ghai (2003, p. 570), a expressão dos Direitos Humanos tem sido a sua aliada, reiteradamente afirmando, por exemplo, algumas coletividades étnicas como identidades portadoras de direitos coletivos de preservação de sua diferença cultural, religiosa e linguística e detentoras de direitos à autonomia, à autodeterminação e à participação nos assuntos que as afetam. Tal posicionamento mundial manifesta-se em várias Convenções e Declarações de Direitos emitidas pelas Organizações Internacionais nas últimas décadas⁵ e refletiu-se na promulgação de algumas constituições pluriculturais Latino-Americanas, como foram as Constituições Federais do México (1917), da Nicarágua (1987), do Brasil (1988), da Colômbia (1991), do Paraguai (1992), do Peru (1993), da Venezuela (1999), do Equador (2008) e da Bolívia (2008), estas que, em maior ou menor grau, reconheceram a autonomia política e, em alguns casos, a autonomia jurídica de grupos étnicos que não se ajustavam perfeitamente aos elementos do Estado e do Direito Nacional.

A importância do direito internacional dos direitos humanos em termos da cidadania contemporânea, aliás, é dupla. Primeiro, no sentido até aqui discutido, ele institucionalizou, na sociedade internacional, e, posteriormente, em al-

(5) Entre elas, está o *Convênio 169/1989* da Organização Internacional do Trabalho, a *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes às Minorias Étnicas, Religiosas e Linguísticas*, adotada pela Assembleia Geral da ONU, em 1992, a *Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento* e a *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*, 2007.

gumas sociedades nacionais, os pleitos de autonomia cultural, política e, às vezes, jurídica, de grupos étnicos-culturais historicamente dominados e de comunidades tradicionais dispersas e desintegradas, garantindo-lhes um espaço diferenciado no exercício da cidadania, seja em seus espaços comunitários, seja nos espaços convencionais da cidadania do Estado nacional. Segundo, ele admitiu que certas questões humanas devessem ser consideradas essenciais, que seriam direitos pertinentes a toda a humanidade, não podendo, dessa forma, estar sob a gerência (ou ingerência) de um Estado nacional concedê-las ou não. A institucionalização dos direitos humanos, nesses termos, redefiniu, segundo Piovesan (2008, p. 11), o âmbito e o alcance do tradicional conceito de soberania estatal, erigindo esses direitos como questão de legítimo interesse internacional a ser oposto em defesa dos seres humanos, mesmo contra os seus Estados nacionais. Ainda, tal institucionalização reclassificou o indivíduo, de uma condição de cidadania estrita e exclusivamente vinculada ao Estado nacional para uma cidadania vinculada à sociedade internacional, podendo esse indivíduo exigir, também da sociedade internacional, os seus direitos, e ser cobrado por ela acerca de seus deveres. Lafer (1988, p. 22), confere destaque a esse segundo aspecto de transformação da cidadania: dada a condição da súbita e completa destituição da cidadania e do desamparo da legalidade que os regimes totalitários da Segunda Guerra geraram a certas pessoas, o que os tornou direitos efetivamente supérfluos e instáveis, Hannah Arendt conclui, calcada na realidade destas *displaced people* dos regimes totalitários, que a cidadania é o “direito a ter direitos”, direito básico que deve ser afirmado, porque as experiências de banalização da violência provaram que a dignidade e a igualdade humana não são um dado, que elas precisam ser construídas e garantidas institucionalmente para não as deixar sob o auspício e o arbítrio de qualquer ditador de um Estado nacional.

Afirma-se, nesse pensamento, uma *cidadania universal e integradora* atinente ao gozo e à garantia de tais direitos humanos. Trindade (2007, p. 228-229), nesse sentido, advoga que a perspectiva do ser humano, da qual os direitos humanos decorrem, deve ser reconhecida em um plano global, afastando-se as polaridades “cidadão X não cidadão”, criadas pelo critério de estado-nacionalidade, e erigindo, universalmente, todos os humanos à condição de cidadãos e de sujeitos dos direitos humanos, independentemente se nacionais, estrangeiros ou apátridas. Essa cidadania universal seria, talvez, uma solução possível para a condição de “subcidadania”, anteriormente discutida, possibilitando desvelar e remediar as condições de “direitos de fachada” mantidas em muitos Estados latino-americanos, uma vez que estas passariam a sofrer o crivo e a crítica, também, de organizações e da sociedade internacional em geral.

Mas a grande conquista de nosso tempo representa uma inversão do sentido descendente (ou de cima para baixo) de cidadania moderna, ou seja, desta considerada como uma concessão dos poderes Internacional-Estatal-Social aos seus indivíduos. Inversão que representa a cidadania como uma conquista, e não

uma doação, e como conquista vinda de “baixo para cima” (LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2004), ou seja, da própria sociedade para os centros de poder. E, nessa inversão, não se pode deixar de fazer um destaque à importância dos Novos Movimentos Sociais na América Latina. Aliás, segundo Scherer-Warren (1993, p. 60), as lutas travadas por esses movimentos eram, justamente, em prol da:

[...] redefinição da cidadania (num sentido mais pleno: econômico, político e social), a deslegitimação de decisões tomadas autoritariamente pelo Estado, o fortalecimento das relações comunitárias em seu sentido político, a forma de agir pela resistência ativa não violenta, a tentativa de democratização das práticas cotidianas e a busca de autonomias relativas.

Este movimento de reempreender modos de organização e participação política tem não só “colocado entre parênteses” a cultura política moderna que “deixou ser e reproduzir” tal “ralé social”, como também constituído uma *nova cultura política*. Costa (1997, p. 10) percebeu que tais movimentos questionaram o hiato que se estabelecia quando a cultura política tradicional funcionava segundo uma distinção visivelmente marcada entre os atores da esfera pública (porta vozes de partidos, grupos organizados, interesses econômicos, etc.) e o público (no sentido de plateia), e no qual uma parte desse público “percebe que os temas que lhe interessam não estão recebendo o tratamento adequado pelos ‘atores da esfera pública’”. Daí que os movimentos sociais, asseveram Alvarez, Dagnino e Escobar (2000, p. 18), conduziram a uma crítica radical deste funcionamento democrático, propondo uma *nova cultura política*: eles defendem não apenas o acesso, a incorporação ou a participação no “sistema político”, nos termos em que ele estava constituído, mas o direito de participar na própria redefinição desse sistema e da sociedade na qual se querem ver incluídos. Afinal, o que está em jogo nas sociedades desiguais e multiculturais são os próprios parâmetros da democracia, as fronteiras do que deve ser definido como arena política: seus participantes, instituições, processos, agenda e campo de ação. Dagnino (1994, p. 112), por sua vez, ressalta que tal reconfiguração democrática revelou uma *nova cidadania* marcada por: 1) o registro de uma sociedade civil emergente; 2) a pluralização da noção de bem público; e 3) a extensão da noção de cidadania para além da relação entre Estado e indivíduo, incluindo as complexas relações que envolviam o Estado, a sociedade civil, os atores sociais e os indivíduos.

Finalmente, os reflexos dessa nova cidadania impregnaram-se, também, na *multiplicação e na descentralização do espaço público*, garantindo a sua maior inclusão e extensão. Além da multiplicação de experiências dos conselhos gestores e deliberativos, notadamente em questões de interesse público fundamental (saúde, infância e adolescência, meio ambiente, terras indígenas, cultura, previdência social, etc.), outros indícios dessa descentralização e democratização, no Brasil, podem ser citados em vários dispositivos legais hoje em vigor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sintetizando as análises decorrentes deste estudo, percebe-se que a pluralização societária vem, em um processo ainda em consolidação, ampliando e pluralizando a noção de cidadania em, basicamente, três orientações complementares:

1. A primeira é a do reconhecimento e do empoderamento da cidadania pela esfera internacional, com destaque para o direito internacional dos direitos humanos, compondo uma condição de proteção universal – cidadania universal – inviolável, mesmo contra as necessidades, interesses e contingências do Estado do qual o sujeito é nacional.
2. A segunda envolve uma cidadania estatal mais ativa, participativa e descentralizada, em um esforço de democratização e pluralização do Estado em curso nos países latino-americanos, propondo a configuração de: a) um Estado mais democrático e, assim, mais complexo e poroso aos pleitos das várias segmentações sociais (exemplo do Brasil e do Chile); b) um Estado como instituição que reconheça e que articule as diferenças culturais e sociais (exemplo da Bolívia e da Colômbia); ou ainda, c) um Estado e um Direito Militantes, ou seja, comprometidos com as conjunturas sociais e aliados às forças progressistas e emancipatórias necessárias para fazer frente ao poderes monopolistas estabelecidos e aos movimentos hegemônicos do capital globalizado (exemplo da Venezuela e do Equador). Em todas essas situações, sua exigência *sine qua non* seria uma mais ampla e efetiva participação política na elaboração dos direitos e a garantia de mecanismos eficientes de amplo acesso à justiça e aos serviços públicos para efetivá-los.
3. A terceira é a busca de uma cidadania de autonomia. Assumindo a sua identidade e auto-organização, tais grupos e movimentos sociais resolvem não mais esperar do Estado, ou por uma idealização deste, e empenham-se, em termos fáticos, na construção de formas organizativas e regulativas próprias e paraestatais, a fim de regular a sua convivência concreta e diuturna, de dirimir os seus conflitos e de solucionar seus problemas concretos.

A tarefa de articular essas várias orientações de cidadania é um dos desafios de nosso século, e já instiga pesquisas e proposições em vários sentidos, mas ainda é uma questão aberta e à busca de soluções. O que não é possível, neste caso, é forçar soluções do passado, baseando-se em paradigmas que estão mostrando as suas inconsistências e debilidades, o que exige reinventar novos paradigmas e atualizar, no que se puder, as noções modernas para este novo cenário.

REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, Renata Ovenhausen. **A delimitação de formas de juridicidade no Pluralismo Jurídico**: a construção de um modelo para a análise dos conflitos entre o direito afirmado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a juridicidade estatal no Brasil. Tese (Doutorado em Direito). 320 f. 2008. Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2008.

ALVAREZ, Sônia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. Introdução: o cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Ideologias e poder em crise**. Brasília: Editora UnB, 1988.

BORRERO, Camilo. A pluralidade como direito. **Qual Direito?** Seminários, n. 16, Rio de Janeiro: AJUP/FASE, 1991.

CLAVERO, Bartolomé. **Derecho indígena y cultura constitucional en América**. México: Siglo XXI, 1994.

COSTA, Sergio. Movimentos sociais, democratização e construção de esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997.

D'ADESKY, Jacques. **Pluralismo étnico e multiculturalismo**. Racismos e anti-racismos no Brasil. Rio de Janeiro: Palas Editora, 2001.

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

GARCIA, Maria Del Pilar Valência. Justicia embera, identidad y cambio cultural (reflexiones en torno a una experiencia). **El otro derecho**. Pluralismo jurídico y alternativa judicial, n. 26-27, p. 113-134, abr. 2002.

GARCIA, Rosário. Aproximación a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en América Latina. **El otro derecho**. Pluralismo jurídico y alternativa judicial, n. 26-27, p. 150-171, abr. 2002.

GHAI, Yash. Globalização, multiculturalismo e direito. In: SOUSA SANTOS, Boaventura (Org.). **Reconhecer para libertar**. Os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 557-614.

GUIBERNAU, Montserrat. **Los nacionalismos**. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1996.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução Tomás Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 7. ed. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela Luz; BICHIR, Renata Miranda. Quando novos atores saem de cena. Continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. **Política e Sociedade** – Revista de Sociologia Política, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 35-53, out. 2004.

LLOBERA, Josep R. **O Deus da modernidade**. O desenvolvimento do nacionalismo na Europa Ocidental. Tradução Vítor Ferreira. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 2000.

MELUCCI, Alberto. **A invenção do presente**. Movimentos sociais nas sociedades complexas. Tradução Maria do Carmo Alves do Bomfim. Petrópolis: Vozes, 2001.

NASCIMENTO, Abdias. **O Negro Revoltado**. 2.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

NEVES, Lino João de Oliveira. Olhos mágicos do Sul (do Sul): lutas contra-hegemônicas dos povos indígenas no Brasil. In: SOUSA SANTOS, B. (Org.). **Reconhecer para libertar**. Os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 113-151.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber**. Eurocentrismo e ciências sócias. Perspectivas Latino-Americanas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2005. p. 227-278.

RANGEL, Jesús Antonio de la Torre (Org.). **Pluralismo Jurídico**. Teoría y Experiencias. San Luis Potosí – México: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho, 2007.

RANGEL, Jesus Antonio de la Torre. **El uso alternativo del Derecho por Bartolomé de las Casas**. Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes, 1991.

SALAS, Hernando Roldan. La justicia comunitaria y la construcción de consensos em las comunas de Medellin. Caso del barrio Moravia. **Justicia y desarrollo**. Debates. Paz e democracia: el aporte de la justicia comunitaria. ISSN 0123-3726. Bogotá. Ano II, n. 10, diciembre/1999, pp. 86-101.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O discurso e o poder**. Ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. São Paulo: Loyola, 1993.

SMITH, Anthony D. **Nações e nacionalismo numa era global**. Caeiras, Portugal: Celta Editora, 1999.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Multiculturalismo e direitos coletivos. In: SOUSA SANTOS, B. (Org.). **Reconhecer para libertar**. Os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 72-109.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**. Para uma sociologia política da modernidade periférica. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** 1. ed. Tradução Sandra Regina Goulart Almeida; Marcos Pereira Feitosa; André Pereira. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2010.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Desafios e Conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do século XXI. In: MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de (Org.). **Desafios do Direito Internacional Contemporâneo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 207-323.

VILLEGAS, Maurício Garcia. Notas preliminares para la caracterización Del derecho em América Latina. **El otro derecho**. Pluralismo jurídico y alternatividad judicial, n. 26-27, p. 13-48, abr. 2002.

VILLORO, Luis. **Estado plural, pluralidad de culturas**. México. D. F: Editorial Paidós Mexicana S. A., 1998.

WAGNER, Peter. As crises da modernidade. A sociologia política no contexto histórico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, ano 11, p. 29-43, jun. 1996.

WALZER, Michael. **Da tolerância**. Tradução Almiro Piseta. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. Fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3. ed. São Paulo: Editora Alfa Omega, 2001.

WOLKMER, Antonio Carlos; VERAS NETO, Francisco. Q.; LIXA, Ivone. M. **Pluralismo Jurídico**. Os caminhos da contemporaneidade. São Paulo: Saraiva, 2013.