

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

## **Teoria Política Contemporânea, Direitos Universais e Circulação de Indivíduos**

**Sabrina Evangelista Medeiros\***

### **Resumo**

A teoria democrática revela que os sistemas democráticos são imperfeitos e passíveis de contradições. Uma delas refere-se à capacidade de regulação pertencente ao escopo nacional, o que não coaduna-se naturalmente com as necessidades e os imperativos de internacionalização contemporâneos. Portanto, dotados de demanda de inserção internacional e qualificados pelo grau de desenvolvimento em que estão, Estados democráticos contemporâneos são marcados pela busca de políticas domésticas cada vez mais eficientes, transparentes e inclusivas, ao mesmo tempo em que imperativos de circulação de bens e pessoas criam obrigações distintas para estes mesmos Estados. Com isso, a qualificação de uma órbita de direitos nacionais torna visível, ao mesmo tempo, a dificuldade de garantir direitos de circulação de pessoas. Este artigo preza pelos princípios filosóficos de parte da teoria democrática contemporânea quanto ao assunto em questão.

**Palavras-chaves:** Teoria Democrática, Fluxos Internacionais, Direitos Domésticos.

### **Abstract**

The democratic theory discloses that the democratic systems are imperfect and full of contradictions. One of them is the capacity to regulating the national target, what is not into the necessities and the imperatives of contemporary internationalization. Therefore, endowed with demanding of international insertion and qualified for the development degree where they are considered, democratic contemporary States are marked by the search for more efficient, transparent and inclusive domestic politics each time, at the same time where imperative of circulation of goods and people same States create distinct obligations for these. With this, the qualification of an orbit of domestic laws becomes visible, at the same time, the difficulty to guarantee rights of circulation of people. This article is focused on the philosophical principles of part of the democratic theory in which it has to the question above.

**Key words:** Democratic Theory, international Flows, Domestic Rights.

\* Sabrina Evangelista Medeiros é Professora Adjunta de Relações Internacionais - Escola de Guerra Naval/MB e do PPGHC/UFRJ.

O texto original é integrante de minha tese de doutoramento defendido no IUPERJ, em 2005, embora aqui revisado. Recebido em 07/04/2010. Aprovado para publicação em 01/07/2010.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

Os debates mais presentes sobre a definição de *democracia* apontam para uma mesma direção, que acaba por concordar que o elo entre a existência de direitos sociais, políticos, civis e o respeito aos direitos humanos dá conta de apresentar, ainda que de forma simplificada, um sistema que seja considerado como democrático. O sistema representativo – a forma mais reconhecida e utilizada de democracia no ocidente – aprofunda ainda um pouco mais a definição dos parâmetros que devem coexistir para que um sistema político seja entendido como democrático; e, sendo assim, a participação do povo está presumida, como qualifica Robert Dahl na avaliação dos parâmetros necessários ao que chamou de *poliarquia* (Dahl, 1971, p.8).

Se ainda esses debates apresentam maiores diferenças na análise das características mais ou menos democráticas das instituições supranacionais<sup>1</sup>, há uma série de estudos que, variando os parâmetros da análise, convergem majoritariamente no sentido de caracterizarem a democracia como o espaço onde a esfera de direitos dos cidadãos é garantida. Ao aproveitarmos a definição de Dahl pela qual a democracia é definida segundo dois atributos, a contestação ou competição e a participação ou inclusão, veremos que o cerne da questão sobre a garantia de direitos somente diverge quando da consideração do papel jurídico e do *status* social dos não-cidadãos.

Mas se a democracia deve ser assim considerada quando ela atende às aspirações dos indivíduos que sob os seus auspícios nasceram, ela impossibilita domesticamente ainda aspirações democráticas que partam de pessoas deslocadas de sua origem, independente de por quais condições. Embora não haja, nas democracias atuais, impedimentos claros na obtenção de direitos para a população imigrante, ela ainda atende a esta contingência de forma bastante pequena e, amplamente, *à posteriori*. Cria-se assim, um círculo vicioso – aceito pela população imigrante através de um contrato em branco – onde as regras, direitos e deveres estão encobertos pelo desejo de estabelecerem-se no destino e da aceitação cega das condições do anonimato e de ilegalidade.

---

<sup>1</sup> Isso acontece porque há discordâncias profundas entre os que acreditam nesta democratização progressiva das instâncias supra e internacionais, e outros, como Dahl, que acreditam que, na ausência de participação direta do povo nas instâncias decisórias ou na escolha de seus representantes esta democracia não é possível.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

Ou seja, o debate mais contundente sobre democracia no ocidente hoje caracteriza-se, fundamentalmente, pela existência de alguns fatores que corroboram e outros que atacam a formação internacionalista dos parâmetros democráticos, antes, particulares do desígnio doméstico.

Nas últimas décadas, Arend Lijphart apareceu como uma das principais referências no estudo dos sistemas das democracias ocidentais mais presentes, atentando especialmente para as diferenças entre democracias recentes de baixo nível de desenvolvimento (na altura da década de 70, consideradas de terceiro mundo) e outras de elevado grau de estabilidade e desenvolvimento, caracterizados os modelos de cada uma delas.<sup>2</sup> Partindo da divisão entre modelos consensuais e modelos majoritários, Lijphart avalia as condições sistêmicas para o bom funcionamento democrático que fazem de um modelo mais eficiente do que o outro, respectivamente. Nessas condições, está clara, desde a sua primeira obra, a premissa da participação popular como decisória em uma democracia, o que – assim como em Robert Dahl – pode definir os sistemas como mais ou menos eficientes dada a representatividade plural da sociedade por eles detectada.

O conceito de pluralidade em Lijphart muito nos serve ao analisar a diversidade de *habitus* social e cultural que caracteriza a maioria absoluta das democracias atuais, para ele usado em consideração à participação mais proporcional nas instâncias de decisão. Em contrapartida, os usos de pluralidade que se fazem presentes durante a obra *Democracy and Plural Societies* dizem respeito também, particularmente, a países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, onde os sistemas são, inegavelmente, mais recentes e instáveis.

Caracterizados comumente como menos homogêneos, os sistemas democráticos mais recentes eram, para Lijphart (que, na altura da primeira obra conhecia um número muito menor de países em desenvolvimento democráticos), necessariamente mais plurais do que a sua configuração aparente e recorrente; portanto, mais complexos em sua zona de distribuição de poder e disputas intrínsecas às instâncias decisórias. Em contrapartida, o controle de determinadas grupos de elite que formatava a maior parte destes países seria corroborado por

---

<sup>2</sup> As obras de Arend Lijphart de referência foram: *Democracy in Plural Societies* de 1977, e a recém-traduzida *Modelos de Democracia*, de 2003. Ver bibliografia.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

sistemas majoritários, onde as disputas são mais definitivas e os duelos entre situação e oposição têm uma forma mais variada do que a esfinge entre situação e oposição definitivas em sistemas majoritários. A chance de revezamento e participação ininterrupta assim, ainda que característica de formas mais indiretas de decisão, construiria elementos de participação mais justos, que poderiam ser adaptados nestas recém-democracias como forma de redistribuir o escopo das decisões de forma mais consensual e comunitária – quando atende simultaneamente uma diversidade de grupos ali representados através de um parlamento, por exemplo.

A pluralidade se caracteriza, neste âmbito, como a razão do desfoque da análise recorrente entre sistemas dicotômicos baseados na multiplicidade ou na unicidade de poder. Simultaneamente, parte-se do enfoque no estudo de democracias de tipo consorciativo, de um lado, e majoritário, do outro, considerado o fato de que a homogeneidade é substancialmente renegada como pré-condição absoluta nas sociedades ocidentais desenvolvidas.

O sentido puro de pluralidade, neste momento, não contrasta com a defesa aqui em questão. A pluralidade se apresenta como reflexo da liberdade cultural vigente em países de circulação populacional e informacional de relevância. Ao mesmo tempo, este tipo de pluralidade não é – e talvez nunca tenha sido – característica predominante somente nos sistemas políticos do ocidente menos desenvolvido. Este é um emblema trazido pela universalização de direitos e pela internacionalização progressiva dos valores que, em sociedades não teocráticas ou religiosas tais como as orientais, têm predominância.

Desse modo, a qualificação de sistemas mais estáveis e antigos como sistemas mais homogêneos e, conseqüentemente, menos plurais, não cabe quando a pluralidade determina a diversidade de interesses que permeia a maior parte dos países do ocidente. Neste caso, não nos serve esta consideração comumente e acima espelhada, quando parte da consideração de que os sistemas se tornam mais plurais e, progressivamente, com maior dificuldade em atender às expectativas alheias ou totais. Assim, reconhecemos que há dificuldades aparentes no controle dos interesses diversos dentro de fronteiras e, portanto, de representatividade total destes interesses, mesmo em sistemas consorciativos onde há distribuição mais uniforme do poder.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

Com isso, damos relevância à representatividade enquanto a conquista de espaços mais universais se der em sociedades contemporâneas reconhecidamente e progressivamente mais plurais. Pois, ainda a participação cidadã através da representação é um valor essencial da democracia. O desvio desta análise acontece quando da conclusão, tão possível quanto imprópria, de que há uma relação estreita entre homogeneidade e estabilidade que cria padrões de representatividade mais eficientes. Do contrário, poderíamos dizer que o reconhecimento da pluralidade social em determinadas democracias, em sua evolução, fez delas mais democráticas – como é o caso da democracia Suíça em abrir o voto às mulheres e da Austrália aos aborígenes na década de 70.

Isso também não nos obriga a concluir que a gestão em sistemas plurais, por ser mais complexa porque mais diversa, não possa ou deva ser atendida de acordo com as expectativas de eficiência. Ainda que a eficiência em sistemas mais homogêneos possa ser relevante dada a participação representativa das pessoas na forma de cidadãos – o que pode ser provado invariavelmente -, um sistema plural com menor eficiência dada a complexidade das decisões e representações pode ser considerado mais democrático exatamente porque lida com grau de diversidade maior que o primeiro.

Portanto, a relação entre pluralidade e menor eficiência sistêmica não é óbvia, especialmente quando está em consideração a participação da maior parte de indivíduos de uma esfera social em suas instâncias decisórias. Mesmo Lijphart discorda do *mainstream* quando dessa relação direta entre sistemas desenvolvidos e homogeneidade, colocando em questão a idéia de que a modernização de um sistema faz dele mais representativo e homogêneo em sua representação social. Sobre ainda os desvios de análise do pluralismo destes sistema, ele diz:

The fundamental error committed by much of the theoretical literature on political development is to exaggerate the degree of homogeneity of the Western democratic states. Development is generally viewed as the movement from the present condition at the time of independence to a desired or likely objective. This objective is the ideal type of a highly homogeneous Western society. (Lijphart, 1977:22).

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

Nesse sentido, se o papel mais importante da democracia é a sua capacidade de representar a maioria absoluta de sua população, os direitos políticos – que garantem a representatividade – qualificam, de fato, o mecanismo de inserção necessário. Mas, quando do estabelecimento de outros graus de participação e reconhecimento que não os garantidos pelos direitos políticos – ou pelos partidos, como no estudo de Lijphart -, o grau de representatividade pode ser desviado, ainda que a eficiência democrática segundo estes parâmetros seja altamente tangível.

Quer dizer, procurando não ignorar outros procedimentos que legitimem a participação das pessoas através do seu reconhecimento por direitos transversais como os humanos ou sociais, poderíamos observar um sistema onde haja eficiência democrática na representação política dos que têm este direito e, no entanto, pouca atuação no reconhecimento plural da sociedade em outras esferas de direitos. Ou ainda, do contrário, democracias com um universo plural de decisões e demandas podem ser menos eficientes, porém, mais próximas da congruência de valores na opção de representação plural através de direitos políticos, mas, em igual proporção, na garantia de direitos humanos, civis e sociais.

O modelo participativo de uma democracia, de forma resumida, pode ser assim representado<sup>3</sup>: Nestas condições, os imigrantes tangenciam do espectro mais subliminar da participação democrática, apesar de atuarem e determinarem intensivamente mudanças de cunho político e econômico.

Sendo assim, procurando concordar com as conclusões que os estudos de Lijphart trouxeram na consideração de que espaços políticos podem ser mais ou menos eficientes de acordo com sua organização consorciativa mais distributiva ou majoritária e concentrada, desviamos agora a ação da representação política como garantia de participação e reconhecimento de demandas. Isso ocorre, especialmente porque o imigrante, em sua característica não cidadã, obriga-nos a repensar esta trajetória de pensamento, *à priori*, a partir da relevância de outros atores que definam a representatividade que não só os valores políticos (partidos e voto como pré-condições desta participação).

---

<sup>3</sup> Ver kuilen, Jay; Munck, Gerardo L. *Conceptualizing And Measuring Democracy - Evaluating Alternative Indices*. *Comparative Political Studies*, Vol. 35 No. 1, February 2002 5-34.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

Esta linha é extremamente útil em sua consideração quando da possibilidade de escolhas sistêmicas, institucionais e processuais das quais compartilham os cidadãos, mas pouco útil quando dos imigrantes e de sua reconhecida exclusão das escolhas locais. Ou seja, a questão se transporta para sobre quais procedimentos pode se basear uma democracia para que atenda a expectativas outras que não as dos direitos políticos que, na defesa de não cidadãos, possam reconhecer e garantir direitos aos imigrantes, reconhecida a pluralidade social inerente às formações recentes de democracia.

Neste âmbito, o que se coloca em evidência é que as diferenças sistêmicas entre majoritárias e consorciativas, redistribuindo o poder, continuam a atender por contingência as requisições contingentes dos imigrantes, resvalados apenas alguns direitos inalienáveis em função de alguns compromissos internacionais.

Grande parte do debate sobre as formas de democracia possíveis giram em torno da possibilidade maior ou menor da presença dos cidadãos nas instâncias decisórias. Sobre este aspecto fundamental da formação democrática, o debate acaba sendo dividido entre os que acreditam em formas consensuais de acordo, ligados à visão contemporânea de liberalismo político, e aqueles que crêem na formação comunitária para a representação de cidadãos, o que trata-se de uma visão comunitária ou associativista.

Courtney Jung<sup>4</sup> ainda chama atenção para a formação mais recente de uma terceira visão do processo de participação popular, que integra tanto parte da visão otimista originalmente fundamentada no *overlapping consensus* de Rawls (Rawls, 1971) e parte da presença comunitária nas instâncias decisórias como mecanismo de democratização das experiências políticas. De uma forma ou de outra, a proposta dos acadêmicos envolvidos tem sido a concretizar mecanismos de análise das instituições mais presentes nas democracias mais consolidadas ainda combinando sugestões de instrumentos de atuação, individual ou coletivamente representados os cidadãos.

Em contrapartida, o texto de Jung acima referenciado orienta-se a partir da crítica que fazem alguns dos expoentes do que chamou de “terceira via” das interpretações sobre a democracia

---

<sup>4</sup> Courtney Jung tem artigo sobre este debate no volume *Democracy's Edges*, organizado por Yan Shapiro e Cassiano Hacker-Córdon. Cambridge: Cambridge Uni. Press, 1999.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

contemporânea, especialmente focados na oposição às interpretações de Macedo<sup>5</sup> sobre o liberalismo político (Macedo,1990). Macedo desvia sua atenção à participação das pessoas nas instâncias públicas para a defesa do direito de exercerem elas suas preferências também no âmbito político, conferindo conteúdo moral ao âmbito destas decisões. Desvia-se, portanto, do esclarecimento dos mecanismos de exercício da liberdade política através de representação universal, transferindo este modelo para o livre exercício das particularidades no espaço político.

Claramente, a proposta de John Rawls detém-se na estratégia de se chegar à igualdade de direitos e condições preliminares a partir da justiça (ou a justiça como equidade) desde sua primeira obra de relevância, *Uma Teoria da Justiça*. Mais tarde, na reformulação da obra em *A Justiça como Equidade*, depois de classificada como uma obra cujos preceitos prevaletentes eram morais, sistematizou o chamado *consenso sobreposto* como condição da tomada de decisões da esfera da justiça e como garantidor da equidade entre indivíduos (Rawls, 2003, p.46). Através deste consenso, conseguido pelo uso de um *véu de ignorância* do qual fariam uso os indivíduos em benefício do bem comum, chegaria-se às determinações e prerrogativas políticas necessárias, baseadas na liberdade de moralidades que, nesse aspecto, não entrariam em conflito.

Reconhecido o papel coercitivo do poder, uma vez que considera a sociedade inerente ao ambiente político e legítimo para fazer cumprir-se a lei, Rawls argumenta que, através do consenso razoável é possível garantir-se a manutenção das instituições e da estabilidade democrática. Como trata-se de uma democracia constitucional a proposta, o modelo político liberal de Rawls é estabelecido segundo a cooperação e a avaliação dos mecanismos mais razoáveis para a manutenção dos direitos individuais, conquistados através do reconhecimento da existência da posição original dos sujeitos.

Os sujeitos, assim, seriam capazes de conferir um grau mínimo de racionalidade, necessária à constituição da democracia, sem que suas diferenças morais, religiosas ou de outro aspecto

---

<sup>5</sup> A obra de Macedo é comumente associada a de John Rawls porque pretende avaliar tais condições da participação política sob os auspícios do liberalismo político. Apesar disso, a visão de Macedo busca na defesa de um caso na Philadelphia de embate público (Mozart vs. Hawskins) os subsídios para a defesa da moralidade cristã direitista americana. Nisso, destoa particularmente de Rawls que, através da crença na eficiência da jurisprudência e no bom senso individual condicionado ao que chamou de véu de ignorância (*veil of Ignorance*), a participação do indivíduo pela defesa de direitos primordiais pode geral direitos mais universalistas..



Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

pudessem se fazer valer. A equidade é assim a capacidade das instituições de perpetuarem o direito de exercício político por igual dos homens, e não a característica política do sistema que os tornam idênticos.

Nesse sentido, pode-se dizer que a concepção Rawlsiana de democracia condicionada à justiça, confere a sua teoria democrática prerrogativas racionais que tem como base sua influência de Kant. A utilidade da defesa do uso da racionalidade é continuamente visitada na crença de que é possível que se crie parâmetros racionais mais universais baseados na razoabilidade individual no manejo da política. Em compensação, a moralidade das ações políticas expostas em Kant não tangem os outros princípios da teoria de Rawls, onde a racionalidade não é universal e utilizada nas outras esferas da vida dos sujeitos sociais.

Determinados a manter o que qualifica Rawls como uma sociedade bem-ordenada, são os indivíduos capazes de cooperar em nome da priorização da justiça como a forma em que prevalece na capacidade representativa dos indivíduos. Contra qualquer tipo de dogmatismo, a teoria justifica-se pela necessidade de manutenção do regime democrático ainda que reconhecidas as diferenças individuais que, nas bases associativas, confrontam os indivíduos através de suas escolhas morais.

Se as bases de Kant para a concepção do papel do direito na sociedade são embebidas da moralidade em parte rejeitada como procedimento em Rawls, Habermas, por sua vez, avalia como menos importante o dilema – para ele insolúvel – entre a moralidade e a racionalidade pura no direito. Mesmo Habermas reconhecendo o papel do Estado em acabar privatizando a sociedade pelo poder coercitivo deste - cuja finalidade é garantir a liberdade – ele também explora as características racionais necessárias à tomada de decisões no âmbito da justiça, o que, finalmente, garantiria a autonomia necessária ao direito.<sup>6</sup>

Neste caso, ganha o direito papel de mediador entre o que Neves relembra como mundo da vida e a ordenação sistêmica deste mundo, ao mesmo tempo em que tem também como função o próprio papel institucional (Souza, 2001, p.112-113). Sua justificativa é, portanto, ainda

---

<sup>6</sup> Não se quer aqui estabelecer comparações gerais entre autores como Rawls e Habermas. Dada a complexidade do pensamento filosófico de ambos, nos detemos na especificidade da justiça e do uso racional, proposto através da análise aprofundada de Marcelo Neves sobre o tema. (*Apud*). Ver: Neves, Marcelo. (2001), "Do consenso ao dissenso", in: Jessé Souza (org.), *Democracia Hoje – novos desafios para a teoria democrática contemporânea*, Brasília, Ed. UnB.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

balizada na existência racional da jurisdição política e social, como condição a manutenção da liberdade e da interação entre sujeitos.

Independentemente da retórica que se faz valer pelos traços estreitos com as considerações mais generalistas de liberalismo político, não há dúvida de que é o dilema imigrante dentro do escopo da democracia o papel que deve exercer nela, garantida a sua liberdade, especialmente a de ir e vir quando da procura por chances melhores de vida. Uma vez esclarecida a concepção de democracia como espaço de garantia de direitos, inclusive da liberdade e da igualdade de condições sociais, cabe julgar se as condições de liberdade (se as condições políticas só podem atender ao foro nacional) podem ainda ser garantidas pelas democracias quando da passagem inter-fronteiras mesmo entre espaços igualmente democráticos.

A dúvida paira exatamente quando do argumento de que a democracia, definida sob o escopo da fronteira nacional, não dá conta das condições de liberdade extraterritoriais que demandam estes indivíduos. Dessa forma, seu grau de participação – como crê Dahl – ao se restringir através da exclusão destes indivíduos do espaço decisório, exclui imediatamente também a democracia sua capacidade de inserção, inclusive na garantia da liberdade e da igualdade de condições racionais.

Se voltarmos às concepções racionais da justiça e do ordenamento social através do consenso mínimo, veremos que, na proposta de atuações universalistas que extrapolam os limites fronteiriços, há meios de realização desta participação que, não sendo associativos ou comunitários porém prevendo a decisão majoritária, podem exercerem-se na qualidade de supra, extra ou internacionais. Do contrário, a ausência de reconhecimento do grau mais ou menos democratizante deste tipo de jurisdição no nível doméstico das ações políticas, acaba por gerar efeitos perversos (como no entendimento de Albert Hirschmann<sup>7</sup>), restringindo outros direitos fundamentais ao grupo e aumentando o fosso entre este e os concidadãos nacionais.

Ainda a partir das correções de Rawls em relação à primeira obra, *Teoria da Justiça*, em *Liberalismo Político*, adapta-se o princípio da diferença às escolhas individuais baseadas no bem comum, estas, adquiridas com determinada razoabilidade. Desde que o princípio do

---

<sup>7</sup> Ver especialmente: Hirschman, Albert. (1995). *A retórica da intransigência- perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo, Cia das Letras.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

consenso razoável privilegia a escolha majoritária, necessariamente, há um compromisso estreito da teoria com a comunidade, espelhado através do contrato social. Uma vez que este conjunto de escolhas individuais acaba por representar escolhas coletivas, não há exclusão dos objetivos da coletividade.

Ainda que se privilegie a liberdade individual como prerrogativa da existência da cidadania, representação civil e política dos direitos, há a clareza em Rawls – por onde esta defesa se encaminha – de que o poder das leis, uma vez decididas no âmbito democrático das escolhas, exerce coerção sobre os indivíduos, quando estes têm suas escolhas destoantes da escolha majoritária.

Isso porque, toda a distribuição de recursos por uma nação (distrito, país, nação, etc.), deve acontecer ainda através da escolha majoritária ou consensual democrática, aqui, visando objetivamente a compensação daqueles em desvantagem de condições naturais. Ou seja, quaisquer decisões de investimentos e prioridades na alocação de recursos deve passar, segundo esta linha de interpretação das capacidades da democracia, pelas escolhas consensuais – ainda que ora prevaleçam sobre determinadas escolhas individuais. A razão pela qual se direciona o consenso deve respeitar o que entende-se por objetivo democrático da sociedade, cujo fim é a realocação de recursos para a compensação das condições iniciais dos indivíduos, proporcionando equidade de oportunidades.

Neste caso, não há garantias de que, através das escolhas consensuais, se atenda a todos os setores da vida social e cultural da sociedade. Quando isso ocorre, as vontades individuais não atendidas devem ser correspondidas de outras formas. Com isso, se reconhece a possibilidade de que escolhas comunitárias, setoriais ou de grupos possam existir e serem garantidas sob outras circunstâncias, tais como as associações e sociedades. O fundamento está na crença de que a razão fundamental para a ordenação coletiva e institucional da sociedade somente deve acontecer no âmbito da realocação de oportunidades e recursos que garantam a equidade política e social entre indivíduos.

De qualquer modo, o conceito rawlsiano de *pluralismo razoável* aparece aqui como condição essencial para o estabelecimento da democracia vislumbrada. O que Rawls qualifica como “aspectos permanentes da cultura pública de uma democracia”, quando da caracterização da

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

diversidade em determinada sociedade, pode ser relacionado à preservação das características culturais de uma comunidade se inserida em outra (Rawls, 2003, p.47). Ainda assim, os aspectos da imigração como fenômeno político cujo dilema é a garantia de direitos sociais e civis tais como os trabalhistas, foge do escopo do pluralismo democrático. Pois, uma sociedade plural deve ser aquela onde os direitos possam ser relevantes para quaisquer grupos independente de raça, religião ou cultura, porém, ainda sob o desígnio da cidadania nacional.

Demonstradas as condições em que devem acontecer as definições institucionais e procedimentais neste modelo democrático, há dois modos de se caracterizar dificuldades para a representação dos imigrantes, que extrapolam a política imigratória (levando-se, principalmente em conta que não atendem as políticas imigratórias às condições de permanência e participação dos imigrantes como premissa). O primeiro deles, já exposto, é que, somente os imigrantes compõem um grupo de indivíduos alijados das escolhas coletivas, consensuais e individuais em uma sociedade. O segundo, é correspondente à conclusão chegada por Álvaro de Vita<sup>8</sup>: o reconhecimento de que nem sempre escolhas majoritárias consensuais resultam em determinações pluralistas e, reconhecidamente, democráticas. (De Vita, 2001).

Por outro lado, como é premissa deste trabalho, os dilemas democráticos que envolvem a população migrante tangem tanto a esfera de países industrializados – como de praxe estudado – assim como a esfera de países em desenvolvimento, aqui considerados sob a mesma concepção de espaço de garantia de direitos como condição de equidade, ora apresentada. Nesta caso, é fundamental a premissa ainda de que é possível que se estabeleça parâmetros de definição de espaços e processos mais ou menos democráticos independente do grau de industrialização dos países em questão.

É importante ressaltar, porém, que tais considerações valem especialmente para o estudo do objeto em questão – políticas imigratórias –, cujos ditames não resvalam os direitos subjetivos e objetivos da população em foco. Se, de um modo, as democracias centrais mais

---

<sup>8</sup> O artigo de De Vita, intitulado *Justiça e Diferença: a tolerância liberal*, foi de extrema importância para este trabalho, uma vez que os usos de Rawls que De Vita faz na caracterização das divergências de sexualidade e religiosas em uma sociedade, cabem na concepção que guia este trabalho de que há elos ainda não feitos para que os procedimentos democráticos sejam universais e atendam aspirações múltiplas na realização de direitos básicos. É importante notar que o artigo de De Vita é esclarecedor especialmente no que tange a teoria democrática Rawlsiana e liberal-democrática como uma teoria também baseada no coletivismo e no reconhecimento de que o poder representa em quaisquer circunstâncias, de alguma forma, coerção, mas que, sobretudo a tolerância, rege as bases dos princípios da regulação deste tipo de democracia.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

industrializadas recebem fluxos maiores de populações imigrantes e em trânsito, de outro, o peso substantivo destes grupos é proporcional à evolução institucional que, nas democracias mais recentes e em desenvolvimento, ocorre de maneira mais lenta.

Dessa maneira, podemos notar que, ao mesmo tempo em que consideramos o problema da aceitação e reconhecimento do imigrante um problema universal, reconhecemos que ele é mais presente nos países de industrialização avançada exatamente porque são estes focos de recepção por tais condições. Em contrapartida, não estão estes países também adaptados a esta condição, ainda que esta seja permanente e um dilema democrático. Mas também não se pode negar que a recepção de imigrantes de forma mais velada e não reconhecida acontece nos países de menor grau de institucionalização democrática ou estabilidade econômica quando falhos os processos de controle, dado um crescimento tardio ou em curso.

Baseando-se nas obras de Rawls, especialmente em *O Direito dos Povos*, Luiz Pulo Rouanet, traz as considerações para o caso da democracia brasileira operando os parâmetros da justiça como capacitária da equidade de Rawls ao Brasil, na perspectiva de considerá-lo como *sociedade imperfeitamente ordenada* (terminologia encontrada na obra citada de John Rawls).<sup>9</sup> O modelo de *sociedade imperfeitamente ordenada* do qual lembra Rouanet para o caso do Brasil, é incorporado sob o enfoque da capacidade limitada que ainda tem o Brasil de, sob tais conclusões, garantir a liberdade de usufruto dos direitos universais. Como lembra Rouanet, citando Norberto Bobbio:

O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político.<sup>10</sup> (Bobbio, 1992:24).

Para o caso brasileiro, no uso de Rouanet, a questão que se coloca mais evidente é a condição igualitária dos sujeitos sociais baseada na prerrogativa da participação comum decisória. Neste

<sup>9</sup> O texto *Justiça como equidade: uma proposta brasileira* de Luiz Paulo Rouanet (PUC-Campinas) foi apresentado no 3º Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política - Área: Teoria política - Painel 4 - **Linguagem, Justiça e Democracia: aspectos da teoria política contemporânea** - Niterói -Rio de Janeiro - 28 – 31 de julho de 2002.

<sup>10</sup> Idem. *Apud.* Ver também Bobbio, Norberto. (2000). *O futuro da democracia*. São Paulo, Paz e Terra.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

caso, fundamentando-se em Rawls, Rouanet propõe o uso do véu de ignorância (*veil of ignorance*) de Rawls, na escolha comum dos cidadãos brasileiros por procedimentos mais igualitários no que tange a redistribuição de recursos, fundamentada, para ele, na renda - seu principal argumento sob as bases da justiça como capacitadora da equidade.

Com isso, voltemo-nos para o uso do termo *equidade* como condição de garantia de formas igualitárias de inserção no mundo da vida entre indivíduos, onde o poder, através do Liberalismo Político, é construído “pelo poder de cidadãos livres e iguais, constituídos de um corpo coletivo”. (Rawls, 2003, p.57).

Nesse sentido, o uso de condição da igualdade baseada na renda, não se compatibiliza com o princípio de igualdade de condições que Rawls propunha, mais especificamente, em *A Justiça como Equidade*. Naquelas condições, a distribuição do poder em partes iguais de representação entre seus cidadãos os confere legitimidade para redistribuir recursos e determinantes que se baseiem nessa distribuição mais equitativa dos bens públicos. O pressuposto fundamental para a existência de legitimidade está contido na existência de uma razoabilidade nas decisões que trarão o melhor resultado coletivo possível. (Rawls, 2003, pp.128-129). Dessa forma, a criação de condições mais equitativas de competição, *à priori*, cabe melhor do que a definição de redistribuição, *a posteriori*, de renda.

De qualquer modo, na condição de cidadãos livres e iguais, não há definição em Rawls que possa restringir o uso da razoabilidade aos cidadãos constituintes dos direitos políticos de uma democracia. Isto é, em Rawls (Rawls, 2003), a concepção de representação é tanto universal quanto é o desenvolvimento do seu entendimento de pluralidade social. Pois, assim, se torna altamente desejável a existência de pluralidade social para que não ocorra desvios de manifestação cultural que se distinguem originalmente de uma constituição social mais uniforme. Explico: se mais plural o reconhecimento de uma sociedade, menos desvios de representação terá, assim como, menos riscos terá em atendendo às demandas mais gerais. Por isso, este tipo de formação nas instâncias decisórias, cabe melhor circunscritos os quadros de decisão em níveis mais universais de representação – hoje, baseados em instituições e contratos regionais e internacionais.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

Partindo de algumas das conclusões espelhadas por Douglas Rae<sup>11</sup>, o questionamento que segue coloca a imigração como o ato político que torna conflitante o ensejo democrático da representatividade e da cidadania. A imigração congrega o ato que, na democracia liberal representativa, pressupõe a liberdade de escolha do espaço geográfico mais adequado à sobrevivência, ao mesmo tempo em que congrega o abandono da garantia de direitos no nível da cidadania nacional, possibilitando a resistência de direitos apenas universais.

Partamos, de maneira objetiva, ao cerne da questão: aqui, apresenta-se a maior universalidade de direitos como a possibilidade de sobrevivência do indivíduo imigrante, ainda que não enquanto participante político da democracia de destino. E, se a condição democrática de um espaço político define-se pela sua capacidade de representar a escolha majoritária e de demandas indiretamente legitimadas pela representação, o imigrante só tem seus direitos e reconhecimento auferidos quando da universalização razoável dos direitos.

Cabe a clareza de uma escolha, desde o início, da concepção de que deve a democracia - como espaço político de garantia de direitos que exalam da existência humana - compor-se da afirmação de leis que garantam a equidade razoável, mínima, entre cidadãos e imigrantes, desde que mais universalista. Isso não dispensa, porém, a necessidade de existência das fronteiras nacionais; mas escapa, sem dúvida, seu escopo na garantia de direitos.

Está explícita, assim, uma proposta aparentemente contraditória: de um lado a crença na universalização de direitos razoáveis sob postulados minimamente representativos e racionais para a garantia de direitos além-fronteiras democráticas; por outro, a crença na estabilidade das democracias nacionais como mecanismo mais eficiente para a participação política direta (a ampliação e internacionalização acabam reduzindo a participação representativa para níveis cada vez mais indiretos quanto mais internacionais), donde se inclui a política imigratória (ainda alijada das decisões populares). De qualquer modo, de acordo com esta interpretação, não é só a democracia o espaço de representação política dos cidadãos, mas o espaço de garantia de direitos universais (ou supostamente universais).

O contraste mais relevante se apresenta, sobretudo, em democracias de industrialização avançada, quando a condição do imigrante em sua presença ilegal e desprovida de direitos se

---

<sup>11</sup> Ver Shapiro, Ian et al. (org.). *Democracy's Edges*.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

torna conveniente para o andamento da economia local, e quando, ainda, o reconhecimento institucional dos dados se tornam tão complexos quanto negados e dispensáveis. Mas, - muito embora seja este o espaço mais aparente das motivações para fluxos significativos de imigrantes - não só nos países de industrialização avançada há disparidades entre as políticas imigratórias locais, a conveniência da permanência imigrante como mão-de-obra, em geral, barata, e a contradição de políticas de rejeição, recepção, permanência e aceitação. Também são países em grau de desenvolvimento baixo ou médio (segundo escala do BIRD) alvos dos fluxos inter-fronteiras onde são os imigrantes motivados por determinantes socio-geográficos que determinem a espera de condições, ainda que não ideais, melhores que as anteriores.

Desenvolveremos adiante as causas e conseqüências puramente econômicas envolvidas com a flexibilização ou restrição da abertura das fronteiras nacionais para a população imigrante, porém, cabe notar que o dilema intrínseco às disposições democráticas que tangem o imigrante diz respeito ao grau de liberdade democrática que têm as nações e os indivíduos de circularem entre limites políticos estabelecidos anteriormente sem base em sua escolha ou em escolhas majoritárias.

Neste caso, há uma questão que pode contribuir para esta discussão: não está claro, nos parâmetros constitucionais mais presentes e complexos, que tipo de liberdade têm os indivíduos no exercício de circulação inter-fronteiras. Até então, a liberdade democrática estava diretamente associada à pressupostos negativos de defesa, tal como a consideração de que não pode um indivíduo matar nem afetar a liberdade alheia. Ainda que haja casos como Cuba, onde os indivíduos têm tolhida a liberdade de deixar a pátria, nas democracias de fato, a liberdade do indivíduo de sair passa a ser controlada pelo exercício de atribuir abertura ou restrição – na forma de aceitação ou proibição – do destino (ainda que a saída não seja impedida).

Assim, confere-se o exercício da decisão ao lugar de destino, excluindo-se o exercício do indivíduo de escolha, uma vez que o poder de reconhecimento é transferido à pátria que não lhe é garantidora de direitos. Assim, está estabelecido um acordo de informalidade pelo qual o indivíduo abre mão da garantia de direitos quando optante da liberdade democrática de ir e vir, se para além das fronteiras nacionais. Este é o único caso onde as decisões não são minimamente representativas, porque externas ao escopo de cidadania da população em



Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

questão, os imigrantes. Este é um dos aspectos que marcam diretamente o não exercício democrático por esta camada de indivíduos: de um lado a exclusão de sua capacidade representativa e decisória nas instâncias definidoras de sua aceitação; de outro, a transferência do seu escopo de direitos quando do exercício de ir e vir, a ser garantido pela liberdade democrática.

Não cabe, pois, avaliar em quais circunstâncias a democracia resvale os direitos individuais e coletivos, nem avaliar quais modelos democráticos podem ser mais funcionais. O que está em jogo é a consideração de que, sabidas as variações entre modelos democráticos, de países mais ou menos desenvolvidos, o trânsito de pessoas entre fronteiras diminui consideravelmente a circunferência de direitos que, entre democracias, ainda não estão garantidos. Fosse um modelo democrático baseado nas crenças de John Stuart Mill – com a finalidade de diminuir os desvios do poder nas minorias –, nas crenças de Dahl – quando credibiliza a transferência de recursos e solução de questões para o âmbito da política –, ou ainda, baseados na divisão de Lijphart (Lijphart, 2003) – que divide entre o modelo consensual e o modelo majoritário – a democracia não apresenta parâmetros de participação e pertencimento quando dos valores mais universais ou paralelamente entre democracias<sup>12</sup>.

Ainda inspirados no estudo de Arend Lijphart, quando este conclui que sistemas majoritários de democracia tal como o sistema de Westminster são menos eficientes do que modelos consensuais de democracia, especialmente para projetos recentes e menos estáveis, dada a representatividade de cada um deles, pode se observar que distancia-se do ideal democrático o imigrante como parte desta representatividade porque dele exclui-se o direito político baseado no voto. Portanto, as retóricas que vislumbram graus mais ou menos atuantes de representatividade nas democracias, ao incluírem o direito de voto (político) como condição de inserção primária dos indivíduos nas instâncias decisórias, consideram a margem de outros direitos como conseqüentes desta participação que, ora, para o imigrante não nacionalizado (a maioria absoluta deles) é excluída.

Isso ocorre porque a caracterização mais recorrente sobre o grau democrático de um regime se dá pela possibilidade deste regime representar a vontade da maioria. De fato, este apelo dá

---

<sup>12</sup> Para as considerações sobre modelos democráticos contemporâneos ver Lijphart, Arend. (2003). *Modelos de Democracia – desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

conta de observar a expansão da universalidade como princípio democrático de representação, como Lijphart demonstrou ao lembrar que a Suíça da década de 70 ainda não considerava as mulheres votantes, ou a Austrália, os aborígenes. (Lijphart, 2003, p.72). Ainda assim, se os direitos sociais e civis são seqüenciais em relação aos primeiros – os direitos políticos – há uma dificuldade maior em estabelecerem-se parâmetros de avaliação de sistemas mais ou menos democráticos dada a amplitude destes e outros direitos secundários.

A questão da heterogeneidade social como qualificação de uma determinada sociedade dada sua pluralidade característica ou, do contrário, a homogeneidade social, aparecem como premissas na consideração e avaliação dos sistemas democráticos a partir da visão institucionalista clássica. Mais uma vez recorrendo a Arend Lijphart, orientação principal da escola convencionalmente por *novo institucionalismo* (junto a outros teóricos provenientes majoritariamente da UCSD – Universidade da Califórnia de San Diego), a avaliação dos parâmetros de eficiência baseiam-se na constatação de um grau considerável de autonomia institucional e da capacidade das instâncias democráticas de atenderem melhor às características e escolhas sociais diversas.

Desta forma, o modelo consensualista, que aparece substancialmente como modelo de representação mais fiel para Lijphart, acabou por ser otimizado na sua capacidade de reproduzir melhor a heterogeneidade que Lijphart foi capaz de reconhecer como também existente em países do ocidente desenvolvido. Mas, se o cerne do problema discutido anteriormente sobre a capacidade representativa das instituições, está na capacidade de sistemas mais federalistas ou unitários, diretos ou indiretos, de dar conta das demandas diversas originárias dos grupos sociais, devemos ainda questionar as diretrizes que antecedem esta formação.

Isso quer dizer que, no lugar de apresentar e criar posicionamentos sobre o grau de eficiência institucional unitário ou distributivo, considero que o papel da representação plural é o de dar conta do maior número de grupos e identidades sociais possíveis dentro da esfera de uma nação, reconhecida através de sua existência enquanto país. A democracia, dentro da concepção distributiva e proporcional do poder entre as identidades nacionais, exclui ainda as identidades e grupos que não atendem às características identitárias barganhadas sob a égide da nacionalidade e da cidadania, particularmente em relação aos imigrantes. Desta forma, a

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

cidadania é condição essencial da inserção, no sentido Kantiano *apriorístico*, do encaixe em condições de usufruto de direitos em uma Democracia.

A cidadania, invenção que trata da liberdade de gozo de direitos em suas dimensões trípodes em Marshall (1965), obteve considerada evolução no seu uso, iniciado na Antigüidade Clássica como a liberdade na garantia ao usufruto da participação nas escolhas públicas, até a liberdade de participação através do voto, garantida a liberdade privada de escolhas. Isso não quer dizer, no entanto, que estes princípios históricos de liberdade de exercício da cidadania sejam mutuamente excludentes. De uma forma ou outra, o reconhecimento de que, ao longo dos séculos, evidenciou-se a publicização de direitos cujos exercícios eram tão individuais quanto privados, não exclui a atuação – movida na esfera do Estado tanto individual como comunitariamente – baseada em fatores públicos e universais (dentro do mesmo âmbito).

Atraídos pela idéia de que as decisões individuais são baseadas em um mínimo de racionalidade tanto própria quanto intransferível, a escola proveniente da *Public Choice School* – com nomes como James Buchanan e Kenneth Arrow – visou caracterizar a maximização de resultados pelos indivíduos através de suas escolhas, fundamentadas na minimização recorrente de custos. A escola, que nasce da avaliação do comportamento dos indivíduos como atores no mercado, adapta tais condições para a esfera de interesses públicos, argumentando que a representação nesta esfera é pouco transparente porque sinaliza interesses individuais ou barganhados através de grupos de interesse específicos, pequenos e pouco expressivos diante da maioria. Assim, trata do indivíduo votante tal como do representante: para estes autores não há possibilidade da democracia institucionalista representar interesses que não os individuais.

Com isso, mesmo discordando deste argumento, notamos que a *tese da ameaça* (Hischman, 1995, pp.73-111) cabe especialmente neste ponto, onde teóricos discorrem sobre as impossibilidades da democracia de tanger interesses universais, considerando os interesses individuais como prevalecentes e ameaçados. Desta forma, a defesa deste símbolo do liberalismo efusivo, acaba por encontrar-se com outros parâmetros díspares que também orientam-se pelo grau de representatividade individual nas instâncias decisórias, com a finalidade de conferi-las legitimidade.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

Este grau de legitimidade é retirado das instituições públicas pelos teóricos da *public choice* justamente porque, para eles, não representam escolhas coletivas, desviando-se da interpretação de racionalidade razoável de Rawls, por exemplo. De um modo ou de outro, ao exprimirem escolhas individuais como restritas quando da ocupação de cargos públicos – o que não é uma regra comprovável – os indivíduos podem atender a interesses que, dados os seus custos individuais, não são respaldados em direitos universais. Desta forma, para os que acreditam na justiça como definidora e controladora destes papéis, cabe ao sistema regular estas instâncias, minimizando estes desvios, na demonstração de que há custos coletivos maiores, descompensados por escolhas individuais otimizadoras simplistas.

Dentre os custos coletivos estimados, estão os que não atendem às outras demandas, obscurecidas pela falta de representatividade política mais contundente de determinados grupos. Exemplo disso, são os imigrantes que, determinando mudanças econômicas e sociais efetivas e encontrando-se dispensados da liberdade de escolha, geram custos não estimados – quase efeitos perversos de Hirschman<sup>13</sup> - para a população local que os descarta. Sendo assim, não se pode estimar custos totais de escolhas, ainda que estes desvios possam ocorrer circunstancialmente mas que, ainda assim, não geram resultados tão otimizados o quanto possa parecer.

O pressuposto da ação política democrática está de acordo, diretamente, com a realização do público enquanto espaço de atuação coletiva. John Dewey, em *The public and its Problems*<sup>14</sup>, apresenta uma definição de público que está alçada na conquista de comportamentos coletivos por parte dos indivíduos, dando-lhes capacidade para decidir em nome do bem comum. Isso se dá, segundo o autor, quando os indivíduos, organizados através de grupos sociais diversos, inferem questões e desejos que devem ser avaliados na sua representação coletiva, a partir do pressuposto de que a falta de realização destes objetivos pode, além de desfocar a representação da comunidade como um todo, gerar efeitos adversos inesperados.

Para além da visão de comunidade do autor, realizada através da junção de diversos grupos sociais, está claro o reconhecimento de que podem os indivíduos basear-se em escolhas

<sup>13</sup> Op. Cit. pp. 120-121.

<sup>14</sup> Dewey, John. (1946). *The public and its problems*. Chicago, Gateway Books. Ver, especialmente, artigo sobre em: Honneth, Axel. (2001), "Democracia como cooperação reflexiva", in Jesse Souza (org.), *Democracia Hoje – novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília, Ed. UnB.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

também consensuais em nome da defesa pública geral. Esse senso de comunidade em Dewey erige-se de valores morais menos do que de valores politicamente definidos. De certa forma, ao mesmo tempo em que notamos uma proximidade com o consenso sobreposto de Rawls quando da intenção em gerar resultados melhores para o todo social, notamos também que a moralidade do ato consensual em Dewey não está contida em Rawls desta forma, mas na crença de que os sujeitos sociais são morais mas podem abdicar de sua moralidade quando da escolha em consenso e pelo grupo.

Caracterizadas estas diferenças de abordagem entre Dewey, aqui citado, e Rawls, na proximidade de suas teorias com a orientação e escolhas de abordagem deste trabalho, recorreremos, por último, à apresentação do conceito que tange a relação entre sujeitos sociais, motivada pela reconhecida necessidade de interação entre estes sujeitos na elaboração de propostas tanto viáveis quanto mais universais. Assim, assumindo que a transparência de atos políticos que legitimem os imigrantes decorre do reconhecimento de que estes são sujeitos sociais de relevância para a interação doméstica, devemos recorrer a um último conceito ainda não tratado a partir das escolhas feitas para este trabalho, na avaliação dos parâmetros democráticos atingidos por esta discussão: o conceito de *capital social*.

A definição mais atuante de *capital social* nos trabalhos acadêmicos mais recentes é a de Robert Putnam, em sua principal obra *Bowling Alone*<sup>15</sup>. (Putnam, 2000). Nesse sentido, o uso de capital social está atribuído a uma rede de ações conjuntas que conferem eficiência ao andamento da vida em sociedade. Isso acontece exatamente porque considera que as ações individuais têm um grau de representação na esfera social limitado e que, as ações compartilhadas dizem respeito às ações individuais apenas reflexivamente ordenadas, remodelando naturalmente essas ações individuais para que suas escolhas não incorram em perdas maiores, tal como na sociedade hobbesiana. Explico: as ações individuais sempre ocorrerão inseridas em um contexto rodeado de outras relações; nesse contexto, relações não são definidas pelo escopo de cada atuação, e sim, como gerando uma rede complexa de relações, pela qual temos a formação de um capital social próprio do grupo.

---

<sup>15</sup> O estudo do conceito de capital social teve como referência os usos de Putnam de outro, ilhas de capital social, aplicado ao estudo de migrações, em artigo publicado por mim e Cristina B. de Hollanda. Ver: Medeiros, Sabrina E.; Hollanda, Cristina B. de. (2002), "Alguns debates conceituais a respeito do capital social norte-americano", in Ricardo Miguez (org.), *New perspectives on anglophones studies – an anthology*. New York / Rio de Janeiro, The group school of Criticism.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

Dessa forma, ambientes motivados por relações prósperas de interação social terão seus objetivos políticos mais eficazes. Isso quer dizer que as relações sociais características deste modelo só ocorrem de maneira eficiente porque há um alinhamento entre projetos políticos e as características sociais mais determinantes e ainda, sobretudo, que os parâmetros do relacionamento social comunitário são baseados em participação cívica eficiente, dado maiores níveis de reciprocidade e solidariedade comunitária.

Trazendo esta abordagem para o campo de estudo em questão, a racionalidade individual - reconhecida ainda diante do modelo de Putnam - recai naturalmente sobre a eficácia institucional de determinada sociedade, porque na comunidade tem sua referência. Diante disso, a população imigrante, se inserida em contextos de reconhecimento comunitário mais generalistas - dado que sua identidade como imigrantes está baseada unicamente quando referenciada internamente -, se pertencentes a quadros mais comunitários de decisão, tenderiam a minimizar as externalidades (custos) que atribui a sociedade cidadã a esta população. Isso, sem dúvida, incorreria em níveis maiores de eficácia institucional e política.

Neste ponto, podemos fazer um paralelo entre o *véu de ignorância* de Rawls e as decisões baseadas na eficiência do capital social comunitário de Putnam. Isso acontece uma vez que há semelhanças entre a possibilidade rawlsiana de sair do escopo de visão unicamente individual em nome de decisões que atinjam o bem comum e a intenção de Putnam de demonstrar que modelos de alto nível de solidariedade também correspondem à maior eficácia política.

Assim, absorvida pela hipótese de que é possível que se crie redes de decisão maiores do que o pertencimento político baseado no voto, creio que a questão do imigrante tange especialmente este ponto. Pois, não se pode negar que o cerne da exclusão do imigrante das instâncias que lhe atingem está na negação de outras possibilidades de reconhecimento que possam reequilibrar a conjuntura que, reconhecidamente, também é permeada de externalidades atuantes negativamente na população local, que são trazidas pela população imigrante. (Castles, Davidson, 2000: 109)

A atuação, assim, de políticas imigratórias mais restritas quando do aumento da consideração das externalidades causadas, no âmbito local, por esta população, requer atenção, justamente porque o foco da tensão das relações comunitárias não é atingido, bem como não reconhecido

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

em sua visão mais comunitária de pertencimento. Neste momento, há um contraste claro entre a visão de bem público como espaço para a decisão de todos ou como usufruto restrito aos que direito - o que considera uma pluralidade de bens públicos circunscritos, majoritariamente, na esfera nacional.

Para a melhor elucidação das características circunscritas à noção de público que nos interessa, remetamo-nos às definições de liberdade negativa e liberdade positiva, dentro do escopo de interpretação de Isaiah Berlin (Berlin, 1981, p.20).<sup>16</sup>, expoente desta literatura. Uma vez que a definição de público atinge diretamente a consideração de usufruto adquirido através da representação, o exercício da liberdade passa a ser questionado em sua integridade e objetivos, dado que o usufruto da representação no espaço público demanda liberdade enquanto direito de representação.

Com efeito, a defesa de liberdade em Berlin está na existência de determinações que dependam de mim, e não de outros em relação a mim. (Berlin, 1981). Isso aproxima a defesa da população imigrante como baseada na regulação para a comunidade, porém, externa à ela. Em contrapartida, não há condições, notoriamente, para que se estabeleça um espaço público absolutamente consensual ou sem a consideração de que indivíduos não abrirão mão, em algum momento, de optar por escolhas melhores para si (mas razoáveis para o todo). Portanto, reconhecendo a margem de imprecisão em alguns momentos de sua obra, o próprio Berlin, se utilizando de alguns de seus críticos, caracterizou as diferenças essenciais entre a liberdade e a própria condição de liberdade – esta, sim, aqui desejável para a atenção aos objetivos universais.

Mas, também estão objetivos universais como a justiça e igualdade presentes em Berlin, a ponto de também o autor considerar estes valores como importantes para a permanência da Democracia, ainda que defensor claro do liberalismo. Porém, dentro deste escopo, suas definições ainda são um tanto ligadas à sua retórica efusiva contra os regimes comunistas – à sua época, relevantes – na usurpação dos direitos de opinião e escolha. Do mesmo modo, a idéia de determinação da liberdade em Berlin, como condição *apriorística* dos sujeitos, é defendida com base na elucidação de que a liberdade não pode ser pressuposto somente moral

---

<sup>16</sup> Esta obra, originalmente de 1965, consta da revisão da obra anterior, *Dois conceitos sobre a liberdade*.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

ou político, mas é ela inerente à condição de existência dos indivíduos, ainda que deva ser garantida pela sociedade e suas instituições. Assim, coloca Berlin:

O que desnorteia as consciências dos liberais do ocidente, a meu ver, não é a crença de que a liberdade buscada pelos homens difira segundo as condições sociais e econômicas de cada um, mas de que a minoria que a possui chegou a ganhá-la através da exploração da vasta maioria que não a possui, ou pelo menos escapando à visão dessa maioria. Acreditam eles, e com bons motivos, que, se a liberdade individual é um fim conclusivo para os seres humanos, nenhum deles deveria dela ser despojado por ações de outros, e muito menos que alguns deveriam usufruir da liberdade individual a expensas de outros. Liberdade institucional para todos, não tratar os outros como eu não gostaria de ser tratado, saldar minha dívida para com aqueles que, sozinhos, possibilitaram minha liberdade, minha prosperidade, minha formação, e justiça - no sentido mais simples e universal do termo - são essas as bases da moralidade liberal. (Berlin, 1981:138).

Dentro deste foco, o sentido de público ainda nos interessa particularmente. Procurando encontrar na teoria democrática soluções para algumas das controvérsias tais como as demonstradas acima, David Held<sup>17</sup> crê que o aumento do significado político das instituições internacionais pode obrigar as instituições políticas domésticas à atenderem determinadas demandas, para ele, que tangem o objetivo de tornar públicos os recursos da democracia, em função dos compromissos estabelecidos na órbita das relações exteriores do Estados. De outro modo, Russel Hardin<sup>18</sup> ocupa-se - na mesma obra de referência de David Held - de outro sentido de público, orientado a partir da comunhão de benefícios e malefícios, dedicando-se exclusivamente a estudar a proporção e as soluções para a redistribuição dos resultados desviados, efeitos perversos ou males do sistema, neste caso, para a sociedade internacional.

A proximidade entre uma e outra retóricas ocorre quando da concordância de que os procedimentos democráticos domésticos não puderam ainda lidar com o efeitos perversos, tais

<sup>17</sup> Held, David. *The transformation of the Political Community*. In: Shapiro, Ian. *Po. Cit.* Pg. 95.

<sup>18</sup> Hardin, R. (1999). *Democracy and collective bads*. In I. Shapiro & C. Hacker-Cordón (eds.). *Democracy's Edges*.



Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

como a poluição – que apesar de não gerada pela democracia, é tratada como um problema democrático por Hardin. Desse modo, poderíamos tratar, da mesma maneira, o fluxo de pessoas entre-fronteiras, motivados sobretudo por um movimento progressivo de internacionalização, como um mal (efeito não desejado) com o qual os indivíduos devem e não querem lidar, em casos evidentes de recorrentes de rejeição tanto política quanto social destes indivíduos não-cidadãos.

Por outro lado, o distanciamento entre Hardin e Held neste mesmo momento, acontece com a conclusão do primeiro de que somente a democracia pode resolver os problemas intrínsecos à sua comunidade e que, sua fragilidade quando da solução de determinados problemas, tais como os ecológicos, ocorre porque essas atribuições universais que tangem a comunidade internacional não são atingidas de maneira eficiente pelas instituições locais. Em contrapartida, Hardin não chega a credibilizar, a respeito do ponto citado, as instituições e mecanismos internacionais de negociação como soluções viáveis para problemas que também se apresentam como mais universais. Diante disso, Hardin conclui que o problema reside no fato de que a democracia ainda é pouco distributiva em relação a estes efeitos perversos e que os custos mais relevantes não o são democraticamente distribuídos.

Nesse sentido, podemos colocar a imigração no eixo de discussão acima citado através de dois pontos fundamentais: de um lado, a imigração se apresentando como uma controvérsia que as democracias não foram capazes de absorver; ou ainda, de outro, a imigração como um efeito perverso sobre o qual pode-se inferir que há distribuição desigual de seus males (efeitos naturais em minha perspectiva) entre as comunidades (argumento de defesa possível aos tanto aos conservadores dos países de industrialização avançada quanto dos imigrantes provenientes majoritariamente dos países de baixa ou média industrialização).

Diante ainda do debate sobre a amplitude democrática dos regimes pós II Guerra, Norberto Bobbio também ocupou-se, através de um conjunto de ensaios, dos dilemas que transitam no âmbito da democracia, dando significado às instituições que considerou como fundamentais para o exercício da cidadania plena. O conjunto de ensaios mais relevantes de Bobbio foram reunidos em *O futuro da democracia*, originalmente publicado em 1984, procurando criar uma perspectiva concisa do que Bobbio tratou como as dificuldades dos regimes em adaptarem-se às condições e demandas de representação do presente. (Bobbio, 2000).

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

Para além das discussões sobre o escopo ideológico atuantes em regimes democráticos - para ele, ainda fundamentado entre direitas e esquerdas – Bobbio trata de priorizar, neste momento, a avaliação de processos de descontrolo do Estado que podem fazê-lo menos democrático, sem que isso represente um colapso do modelo. (Bobbio, 2000). Ainda, para Bobbio, há de se notar que, as características que teriam fragilizado o socialismo real tangiam a ineficiência de alguns setores, o que teria acabado por gerar preferência por modelos pluralistas e democráticos. Esta ineficiência seria característica de modelos anteriores, tais como a burocracia e a opacidade das instâncias decisórias, além das restrições às garantias individuais e coletivas de direitos.

Na avaliação de Bobbio, encontramos a defesa de que há dissonâncias entre as promessas que a democracia se propõe executora, e o grau de legitimidade real da participação do povo no centro das decisões, gerando um governo fielmente comunitário.<sup>19</sup> O governo representativo do qual fala Bobbio, diz respeito à gestões que, consideradas como governo do povo – tal como a definição original de *demos/cracia* se dá – têm a capacidade de caracterizarem-se por processos auto-gestivos absolutamente diretos. Reside o problema, neste caso, na burocratização excessiva, que acaba por determinar um controle parcial das instituições, formando uma tecnocracia elitista que exprime interesses de classe, impróprios aos padrões democráticos desejados.

Somam-se a estes, outros fatores que conferem ilegitimidade ao governo democrático, tanto na Itália analisada por Bobbio, quanto em outras experiências próximas. Nestes casos, a privatização dos setores midiáticos de formação de opinião pública, a redução progressiva do civismo, a capacidade desviada de acesso às informações que garantem a órbita de direitos, a passividade e homogeneidade popular características de processos de alienação, todos, corroboram para a realização incompleta e não desejável de padrões gestores baseados na democracia, para Norberto Bobbio.

Ainda que prefira minimizar as caracterizações da ordem do controle conspirativo baseado na *mão invisível* (citada por Bobbio, remetente a Adam Smith), acredito ser pertinente a visão de que há uma sobrecarga de direitos recorrentes da criação da democracia tal como ela o é na

---

<sup>19</sup> *Idem*. Pg. 46-49.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

contemporaneidade, o que decorre das demandas sociais excessivas para a caracterização de distribuição eqüitativa dos recursos.

Desta forma, a capacidade de gerir um sistema baseado na sua compensação eqüitativa das demandas sociais, o que aparece como fundamento da democracia, demonstra-se imperfeita<sup>20</sup>. Se isso, de fato, faz-se refletir sobre as demandas de grupos sociais mais diferentes, não ocorre assim, de maneira diferente em relação aos imigrantes. Mas, ainda, se a democracia encontra-se em dificuldade para fazer cumprir demandas tão diversas quanto complexas, Bobbio concorda com a maioria dos teóricos da democracia de que a representatividade corresponde ao cenário mais contundente do projeto democrático. Falamos aqui de projeto democrático porque consideramos que o sistema em vigência na maioria absoluta dos países não corresponde ao modelo aqui em questão em sua integridade. Desta forma, a representatividade, se não garante o atendimento de uma série das demandas em questão, pode definir as intenções democráticas de um sistema, baseadas nas condições de tornarem o escopo de decisões cada vez mais coletivo.

Este é um movimento que, segundo Bobbio e Cesáreo de Prat, deve ser tão constante quanto progressivo, desde que não se considere completo em nenhum dos sistemas avaliados. Assim, deve o Estado democrático baseado no modelo liberal (preponderante inegavelmente mesmo em Bobbio, apesar de sua tradição original socialista) reconhecer o maior número de intenções quanto o possível garantindo os direitos individuais mais universais, que correspondem à formação estrutural deste Estado.

Está no cerne deste Estado, então, se consideradas suas limitações em gerir demandas nada uniformes, o foco na manutenção da tolerância, no equilíbrio entre privado e público, na concepção de liberdade negativizada pela existência de limites impostos pela lei, e na ampliação contínua na legitimidade majoritária da representação. Este último, ainda tange superficial e relativamente a população migrante, que encontra-se excluída do centro da formação democrática, revista circunstancialmente quando de algum momento latente ou de risco iminente.

---

<sup>20</sup> Para o entendimento da obra de Bobbio com melhor precisão, utilizei-me ainda de artigo (*working paper*) produzido na Universidade de Barcelona, de Cesáreo Rodríguez-Aguilera De Prat. Texto eletronicamente disponível. Referências: De Prat, Cesáreo Rodríguez-Aguilera. (1997). *Norberto Bobbio y el futuro de la democracia*. Working Paper n.125. Universitat de Barcelona.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

Considera-se, assim, que há discrepâncias da formação democrática dos Estados que: não obedecem aos critérios de desenvolvimento e não desenvolvimento, sendo mais ou menos progressivas de acordo com o tempo histórico de cada sistema; que a idéia de uma justiça global é desafiada pelo contra-senso entre a visão universalista dos direitos e sua garantia no escopo nacional; que é uma questão de incoerência democrática a caracterização dos direitos pela formação identitária primordialmente; que a formação de uma opinião pública de certo grau de coerência pode caracterizar escolhas razoáveis em nome do bem coletivo, apesar da opinião pública estar somente centrada em interesses domésticos e ainda volátil e incoerente<sup>21</sup>; e, por último, que a formação supranacional dos Estados tem inferido uma nova ordem de direitos onde estas questões podem e devem ser revigoradas e repensadas.

Nesse sentido, o objetivo fora demonstrar como comporta-se a democracia de acordo com os atributos mais relevantes do debate teórico recente a respeito de sua configuração atual, procurando salientar quais destes parâmetros possam tanger os interesses da população imigrante, na condição de indivíduos possuidores de direitos universais.

## **Bibliografia**

BOBBIO, Norberto.(1995), **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (1995). **Dicionário De Política** - Vls. 1 E 2 - Brasília, Edit. da Unb.

BOBBIO, Norberto. (2000), **O futuro da democracia**. São Paulo, Paz e Terra.

DE PRAT, Cesáreo Rodriguez-Aguilera. (1997). **Norberto Bobbio y el futuro de la democracia**. Working Paper n.125. Universitat de Barcelona. (eds.). Democracy's Edges.

DEWEY, John. (1946). **The public and its problems**. Chicago, Gateway Books.

---

<sup>21</sup> Afim de não estender este debate para a questão da formação da opinião pública como representante das demandas comunitárias de uma democracia, utilizo-me de artigo comparativista sobre os usos da opinião pública na determinação ideal de escolhas razoáveis e em benefício do bem público. Ver: Thérien Ujean-Philippe; Noël, Alain. *Public Opinion and Global Justice*. In: Comparative Political Studies, Vol. 35 No. 6, August 2002. 631-656. Sage Publications.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

Hardin, R. (1999). Democracy and collective bads. In I. Shapiro & C. Hacker-Cordón Held, DAHL, Robert. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven; Yale University Press.

DE VITA, Alvaro. (2001), “Justiça e Diferença: a tolerância liberal”, in DAVID. **The transformtion of the Political Community**. In: Shapiro, Ian. *Po. Cit.* Pg. 95.

HIRSCHMAN, Albert. (1995). **A retórica da intransigência- perversidade, futilidade, ameaça**. São Paulo, Cia das Letras.

SOUZA, Jesse (org.), **Democracia Hoje - novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília, Ed. UnB.

KUILEN, Jay; MUNCK, Gerardo L. **Conceptualizing And Measuring Democracy - Evaluating Alternative Indices**. Comparative Political Studies, Vol. 35 No. 1, February 2002 5-34.

LIJPHART, Arend. (2003). **Modelos de Democracia - desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira.

MACEDO, Stephen. (1990). **Liberal Virtues: Citizenship, Virtue and Community in Liberal Constitutionalism**. Oxford, Claredon Press.

MALIK, K., (1996). “Universalism And Difference: Race And Postmodernists”. In: **Paradigms Of Racism, Race And Class**. London: Institute of Race Relations, Volume37, Number 3.

MEDEIROS, Sabrina E.; HOLLANDA, Cristina B. de. (2002), “Alguns debates conceituais a respeito do capital social norte-americano”, in Ricardo Miguez (org.), **New perspectives on anglophones studies - an anthology**. New York / Rio de Janeiro, The group school of Criticism.

PUTNAN, Robert D. (2000). **Bowling Alone - The collect and Revival of America Community**. New York: Simon & Schuster.

Rawls, John. (1971). **A Theory of Justice**. Massachusetts: Belknap Press of Harvard Uni. Press.

RAWLS, John. (2000) **Liberalismo Político**. São Paulo: Ática.

\_\_\_\_\_. (2001). **O Direito dos Povos**. Rio de janeiro: Martins Fontes.

\_\_\_\_\_. (2003). **Justiça como Equidade - uma reformulação**. São Paulo, Martins Fontes.

SHAPIRO, Ian et al. (org.) (2004). **Democracy’s Edges**. New York, Sage.

Ano VI	Volume VII	Nº 13	Julho/Dezembro 2010	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	------------	-------	---------------------	----------------	----------------

THERIEN, Ujean-Philippe; NOEL, Alain. "Public Opinion and Global Justice". In: **Comparative Political Studies**, Vol. 35 No. 6, August 2002. 631-656. Sage Publications.

