

Democracia e Policentrismo do Poder – Uma Análise da Proposta de Democracia Cosmopolita frente à Organização Institucional Brasileira¹

Murilo Gaspardo²

Resumo: Democracia e Policentrismo do Poder – Uma Análise da Proposta de Democracia Cosmopolita frente à Organização Institucional Brasileira. A partir dos diagnósticos de déficit democrático e de efetividade das instituições representativas e das organizações de governança global, bem como das especificidades da condição semiperiférica do Estado brasileiro, desenvolveu-se uma análise sobre o potencial (e os limites) de o projeto de democracia cosmopolita oferecer respostas a tais questões, por meio da contraposição do modelo cosmopolita, de caráter transterritorial, ao modelo representativo, de base territorial, considerando-se as suas diferenças e seus pontos de intersecção nas dimensões temática, espacial, temporal, organizacional e procedimental.

Palavras-chave: Déficit democrático. Democracia cosmopolita. Democracia representativa. Globalização. Policentrismo do poder.

Summary: Democracy and Polycentrism of Power – An Analysis about the Cosmopolitan Democracy Proposal before the Brazilian Institutional Organization. Considering the diagnosis of democratic deficit and effectiveness of representative institutions and global governance organizations, as well as the specifics of semi-peripheral condition of the Brazilian state, it was developed an analysis about the potential (and limitations) of the cosmopolitan democracy project offering answers to these questions, by contrast the cosmopolitan model of transterritorial character and the representative model of territorial basis, considering their differences and their points of intersection in thematic, spatial, temporal, organizational and procedural dimensions.

¹ Este artigo, baseado na tese de doutorado do autor, defendida em 2013, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, foi originalmente apresentado na forma de comunicação oral no "Colóquio Internacional Epistemologias do Sul", organizado pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, em Coimbra – Portugal, entre os dias 10 e 12 de julho de 2014. A participação do autor no evento contou com auxílio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (*São Paulo Research Foundation*) (FAPESP) – Processo 2014/07992 – 1. O artigo encontra-se publicado nos Anais do Evento (p. 97 – 113). Para eventuais citações, solicita-se que se faça referência ao local e à paginação originais da publicação, a qual se encontra disponível em: <http://alice.ces.uc.pt/en/index.php/globallearning/alice-colloquium/?lang=en>.

² Professor de Ciência Política e Teoria do Estado do Curso de Graduação em Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) – Campus de Franca – SP – Brasil. Doutor (2013) e Mestre (2009) em Direito do Estado, e Bacharel em Direito (2005) pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: murilogaspardo@franca.unesp.br.

Keywords: Cosmopolitan democracy. Democratic deficit. Globalization. Polycentrism of power. Representative democracy.

Introdução

Há dois diagnósticos muito comuns sobre a democracia contemporânea: instituições representativas enfrentam crise de legitimidade explicada, em grande medida, pela incapacidade de o Estado responder satisfatoriamente às demandas da população diante da globalização e do policentrismo do poder; como resposta, observa-se uma tentativa de aprofundamento dos mecanismos de governança global e regional, por meio de instituições como a ONU e a União Europeia, as quais, todavia, também apresentam déficit democrático e de efetividade. Neste contexto, o “projeto de democracia cosmopolita” busca oferecer um modelo teórico-explicativo e prescrições de reformas institucionais.

Entretanto, não se pode atribuir à globalização toda a explicação sobre o déficit democrático das instituições representativas, pois alguns limites existem desde que foram concebidas e há vícios inerentes à condição histórica de cada Estado.

A partir desses pressupostos, analisaremos o potencial (e os limites) de o projeto de democracia cosmopolita responder ao déficit democrático existente no Brasil, destacando-se o contexto da crise econômica mundial iniciada em 2008. Trata-se, pois, de se contrapor o modelo cosmopolita, de caráter transterritorial, ao modelo representativo, de base territorial, considerando-se as especificidades de um Estado semiperiférico e as diferenças e os pontos de intersecção dos modelos nas dimensões temática, espacial, temporal, organizacional e procedimental.

1 Globalização e Déficit Democrático das Instituições Representativas Brasileiras

A democracia representativa apresenta limites e paradoxos desde os seus primórdios, por exemplo: a formação da opinião pública conduzida pela mídia, distorcendo a vontade dos indivíduos conforme os interesses dos controladores dos meios de comunicação de massa; o voto clientelista, pautado por interesses, troca de favores, e não por razões programáticas; a representação de interesses parciais; processos decisórios não democratizados, como os pertinentes à definição da política econômica, dominados pelos tecnocratas; influência do dinheiro na política, seja por meio do financiamento das

campanhas eleitorais, das ações de propaganda ou da corrupção; e não submissão do poder econômico à democracia (Bobbio, 2006:36, 46 - 48).³

Por sua vez, as instituições representativas brasileiras apresentam um déficit democrático decorrente de sua condição de Estado semiperiférico e de outras razões de caráter histórico-cultural. Em primeiro lugar, a soberania brasileira sempre esteve bloqueada pelo poder dos Estados capitalistas centrais, os quais concentram as decisões econômicas e as impõem aos Estados periféricos e semiperiféricos desde o início do processo de colonização (Stuchi, 2007: 173 ss.). Por outro lado, também sempre existiram bloqueios internos à soberania, exercidos pelos detentores do poder econômico nacional (Bercovici, 2009), bem como a apropriação do Estado pelos mais diversos interesses privados, como o do “estamento burocrático” (Faoro, 1979), dos partidos e dos políticos. Acrescentando-se a isto outros elementos histórico-culturais, como o clientelismo, o populismo e o personalismo, percebe-se claramente que nunca houve clara distinção entre o público e o privado (Holanda, 1971). A desigualdade, a exclusão, a baixa integração social e a histórica ausência do Estado brasileiro na garantia de direitos completam um quadro explicativo da deslegitimação do Estado e da própria democracia. Portanto, o Estado brasileiro nunca se constitui em verdadeira esfera pública (Casanova, 2000, Neves, 2008, Nogueira, 2008) e há explicações para o déficit democrático de suas instituições representativas que não devem ser buscadas na globalização, mas no próprio paradigma da democracia representativa de base territorial⁴.

Isso não significa que seja possível compreender os desafios da democracia brasileira contemporânea e elaborar propostas de reformas institucionais a partir de análises restritas ao paradigma democrático-representativo de base territorial (Held, 2006:291 – 292), pois a globalização e policentrismo do poder potencializaram antigos fatores do déficit democrático das instituições representativas e acrescentaram novos.

Por exemplo, a exclusão e a desigualdade social, que comprometem a legitimidade dos governos e provocam apatia política em virtude da insegurança existencial, não são novidades na história brasileira e até foram atenuadas nas últimas duas décadas. Porém, o medo e a incerteza delas decorrentes são utilizados como

³ Sobre este assunto, ver também Santos, 2002:46.

⁴ Para uma análise sobre esses problemas na América Latina como um todo e sua relação com a subserviência das elites latino-americanas aos interesses colonialistas ou neocolonialistas, cf. Monedero, 2005:58, 2007:37 – 39. O autor afirma que, na América Latina, a soberania pode ser considerada muito mais um mito do que uma realidade, inclusive porque nunca se pretendeu uma democratização radical da riqueza e de todas as estruturas de poder, de maneira que a democracia nunca foi capaz de garantir nem direitos civis nem direitos sociais.

instrumentos de perpetuação da ordem global vigente, e o Estado não é capaz de enfrentá-las isoladamente (Bauman, 2000:179 – 182, Faria, 2010:129 – 130, Müller, 2005:2 – 3, 6 - 7).

É verdade que essa crise de impotência da política não decorre naturalmente da globalização econômica, pois foi construída política e ideologicamente pelo neoliberalismo, o qual obteve êxito na hegemonia da ideia de ausência de alternativas, o que bloqueia a capacidade de formulação de outras formas de organização político-social. Além disso, o atual processo de globalização representa uma continuidade das relações políticas imperialistas entre os Estados do “Norte” e do “Sul”⁵, e uma estruturação social em classes (profundamente desiguais) dos Estados periféricos, comprometendo (ou até mesmo anulando) o exercício da soberania popular. Entretanto, com este novo modelo, mais internacionalizado, de acumulação de capital, que confere grande poder ao mercado internacional, especialmente ao setor financeiro (Monedero, 2011:7 – 8, 10, 12, 18, 2005:57), não é possível identificar o Estado como o único responsável pela mediação dos conflitos sociais ou agente capaz de executar transformações na estrutura socioeconômica, nem mesmo de caráter exclusivamente reformista.

Fenômenos que afetam significativamente a vida dos cidadãos são influenciados ou determinados por fatores não controlados pelo Estado, que passa a dividir a mediação política com outros atores; a ordem jurídica estatal concorre com outras ordens normativas; e a temporalidade dos processos políticos estatais revela-se incompatível com outras temporalidades importantes, como a instantaneidade do mercado financeiro. Portanto, há um descompasso entre a economia que se globalizou e a política que permanece local, ou seja, não há participação democrática em instâncias decisórias fundamentais (Castells, 2005:101, Faria, 2009, 2010:141 – 142, Santos, 1999:120).

Isso não significa que o Estado deixou de ser um espaço fundamental de conflitos entre sujeitos dominantes e dominados (Monedero, 2005:61), mas não pode ser tomado como a categoria analítica exclusiva para a compreensão dos problemas da

⁵ Uma abordagem fundamental dentro do campo das teorias contra-hegemônicas sobre a globalização, que explicam a continuidade do atual processo em relação às práticas coloniais europeias, é desenvolvida por Quijano (2010:73), que diferencia os conceitos de colonialidade e colonialismo. Enquanto o colonialismo remete a uma estrutura de dominação e exploração direta de um Estado sobre a autoridade política e os recursos de outro povo, a colonialidade, que foi constituída dentro daquele, ainda persiste e integra o “padrão mundial do poder capitalista”. A novidade dessa perspectiva de “colonialidade do poder”, como explica Grosfoguel (2010:414) “é o modo como a ideia de raça e racismo se torna o princípio organizador que estrutura todas as múltiplas hierarquias do sistema mundo”.

democracia, nem como o único campo de lutas políticas pela construção de formas alternativas de democratização.

De maneira semelhante, grande parte do descrédito dos brasileiros com o sistema representativo-partidário deve-se a fatores como corrupção e ineficiência do Estado. Além disso, em nossas experiências democráticas, partidos políticos, em geral, nunca foram exemplos de rigor programático. Todavia, devido à globalização e a seu componente ideológico (neoliberalismo), houve um alinhamento ao centro dos principais partidos brasileiros e uma drástica redução das alternativas programáticas, que variam muito mais em grau (de intervenção do Estado na economia, por exemplo), do que em sua substância, prostrando-se diante da “vontade do mercado” – não há debate entre projetos alternativos de sociedade⁶.

Assim, não há sentido em se tentar compreender o déficit democrático das instituições representativas brasileiras com olhos voltados para um passado glorioso que nunca existiu (Dowbor, 2001:5 – 7). Por outro lado, o déficit democrático evidenciado na maneira como as instituições da União Europeia atuaram diante da crise econômica mundial iniciada em 2008 (Castells, 2011, Santos, 2011) não autoriza uma aposta acrítica nos projetos transterritoriais de organização política – cujo principal paradigma é a UE – como solução para os problemas da democracia brasileira. Em terceiro lugar, as especificidades dos contextos histórico-políticos europeu e latino-americano demonstram que seria um equívoco, muitas vezes praticado em nossa história, o mero transplante de modelos estrangeiros para a realidade pátria. Finalmente, embora este trabalho tenha um foco político-institucional, é preciso ao menos consignar a questão da possível incompatibilidade entre democracia e capitalismo, pois, como pondera Monedero (2012:73 – 74), a explicação para a atual perda de sentido da democracia também deve ser procurada na persistência ou ampliação das desigualdades entre o Norte e o Sul, no desemprego estrutural, na crise ambiental, nas mais diversas formas de exclusão e marginalização – enfim, problemas diretamente relacionados com a posição de cada sujeito no sistema econômico (nacional e internacional).

É a partir desses pressupostos que passamos a tratar do modelo de democracia cosmopolita.

⁶ Sobre a crise programática e o alinhamento ideológico dos partidos políticos por influência da globalização e do neoliberalismo, cf. Bauman, 2000:78 – 84, Giddens, 2007:81, Ianni, 1997:25, Mouffe, 2003:17 – 18, Nogueira, 2008:10.

2 O Modelo de Democracia Cosmopolita

O modelo de democracia cosmopolita de Held, McGrew e Archibugi insere-se entre as teorias globalistas que enfatizam a dimensão político-institucional⁷ e defendem um sistema de governança global de múltiplos níveis, regido pelo princípio da subsidiariedade e pela ampla participação de todos os potencialmente afetados nos processos decisórios. Filosoficamente, funda-se nas ideias de cosmopolitismo de Kant, retomadas no final da década de setenta do século XX, desenvolvendo-se como proposta institucional no final dos anos oitenta e início dos anos noventa. Seus objetivos não se limitam ao discurso acadêmico, pretendendo fornecer argumentos para transformações no mundo real (Hayden, 2004:88 - 92)⁸.

O pressuposto do modelo cosmopolita é o duplo diagnóstico de erosão da autonomia do Estado-nação, em virtude da globalização, e déficit democrático e regulatório de governança global e nacional. Diante disso, propõe-se um projeto democrático com o objetivo de formular alternativas que permitam o desenvolvimento da democracia através de Estados, regiões e redes globais. Não se trata de um modelo politicamente neutro, pois pretende beneficiar os excluídos das decisões globais, vinculando-se a uma teoria da justiça social. Para tanto, defende uma cidadania cosmopolita, ou seja, não vinculada ao pertencimento a uma comunidade territorial, mas à compreensão de que todo ser humano é igual e merece o mesmo tratamento jurídico-político, inclusive o direito à participação em todas as instâncias em que são tomadas decisões que afetem seus interesses, assegurada por um direito global⁹. O substrato fático

⁷ Outra linha de análise trata do “vínculo simbólico-afetivo” dos cidadãos com a unidade política, ou seja, da coesão social que fundamenta as instituições democráticas, sejam nacionais, regionais ou globais (Cf. Engelken, 2011).

⁸ Os parágrafos desenvolvidos a seguir baseiam-se nos seguintes trabalhos: Archibugi, 1995, 2000, 2002, 2004, 2005, 2010, 2011, Habermas, 2001, Held, 1995, 2001, 2003, 2006, 2007a, 2007b, Held e McGrew, 2007, Hurrel, 1999, McGrew, 2003, 2004, Reis, 2006.

⁹ Perspectivas teóricas bastante distintas da analisada neste trabalho, como a de Grosfoguel (2010:424, 431 – 435), compartilham do diagnóstico de limitação do Estado-nação para a promoção de “transformações políticas e sociais radicais”, de maneira que as organizações políticas da periferia, para serem eficazes em seus propósitos, “precisam de ter um âmbito global”, exigindo-se articulações locais e globais dos movimentos sociais. Propõe-se, contudo, uma conceituação “transmoderna” de democracia, a fim de que ela seja “descolonizada da democracia liberal”, a qual “é uma forma racializada e centrada no capitalismo”. Trata-se de um modelo orientado pelas ideias de autogestão e de expansão das práticas democráticas para todas as instâncias de regulação da vida social. Embora esta proposta também trate da “formação de instituições globais”, a ênfase não se encontra na democratização das instituições de ação política global controladas pelos países do norte (ONU, FMI etc.), mas sim na criação de “agências coletivas da periferia” e em uma “luta de poder descolonial e global, com vista a uma transformação da matriz global e colonial de poder e, por consequência, uma transformação do sistema-mundo patriarcal/capitalista colonial/moderno”.

dessa ideia é a atuação de atores da sociedade civil na esfera global, os quais constituiriam uma “sociedade civil global”.

As principais propostas de reforma institucional do modelo são: ampliação dos direitos dos imigrantes; promoção do pleno cumprimento da Carta da ONU e democratização de suas estruturas (Assembleia Geral, Conselho de Segurança etc.); estabelecimento de um consistente conjunto de direitos civis, políticos, sociais e econômicos; criação de uma segunda Assembleia Geral da ONU para representação dos povos, independentemente de seus governos; criação de Parlamentos Regionais onde não existem e ampliação do papel dos existentes; realização de referendos nacionais, regionais e globais sobre interesses comuns relevantes e controvertidos, e organização de autoridades regionais; fortalecimento dos órgãos Judiciários regionais e globais e ampliação de sua capacidade de impor decisões; ampliação dos mecanismos de responsabilização e transparência nas organizações internacionais; estabelecimento de instrumentos de transparência e prestação de contas de organizações da sociedade civil.

O projeto de democracia cosmopolita sofre críticas tanto em relação à sua correção analítica como às suas prescrições¹⁰. Pondera-se, por exemplo, que as mobilizações globais de atores sociais não estatais não são suficientes para a constituição de uma “sociedade civil global” (equivalente ao conceito de sociedade civil no âmbito nacional), e que o discurso dos direitos humanos (fundamento ético do projeto) estaria a serviço de um imperialismo cultural. Todavia, os defensores do modelo respondem que a existência da sociedade civil (enquanto identidade cultural e convergência de projetos) não constitui condição para a cidadania cosmopolita, pois as próprias instituições podem dar origem ao povo, e que a defesa dos direitos humanos não implica desrespeito às diferenças de cada povo, as quais devem ser mediadas por instituições democráticas.

Ainda da perspectiva analítica, pondera-se que sua concepção de política é equivocada, pois recusaria a presença do antagonismo como sua parte constitutiva

¹⁰ Cf. Costa, 2003, Mouffe, 2006, Neves, 2008 e Zolo, 2006. Registra-se, também, a proposta do “cosmopolitismo subalterno ou cosmopolitismo dos oprimidos”, de Santos (2003:27 – 34), compreendido como o “feixe de projectos e lutas”, de caráter plural, mas que tem como núcleo comum o combate à exclusão social e à “globalização hegemônica”, não com o intuito de amenizar as consequências negativas ou regular o capitalismo global, mas sim de construir projetos alternativos. Trata-se, pois, de uma “forma político-cultural de globalização contra-hegemônica”. Como todos os movimentos e lutas que integram esse campo estão inevitavelmente inseridos “num mundo largamente governado pelo capital global”, não atuam de forma revolucionária, mas como uma “rebelião”, e seus resultados são verificados pela capacidade de dificultarem a ação do capitalismo global e de escaparem da cooptação pelo sistema. Um grande exemplo de projeto de cosmopolitismo subalterno analisado pelo autor é o movimento zapatista. Cf. também a análise do movimento “altermundialista” desenvolvida por Löwy (2011:341 – 345) e Monedero (2011:18 – 23, 2005:64).

essencial e supervalorizaria o consenso e a racionalidade. Responde-se que força e interesse são importantes, mas não são os únicos elementos que movem a política.

Concordamos que a força e o interesse não são os únicos elementos que movem a política, porém a não atribuição de centralidade ao conflito pelo modelo de democracia cosmopolita constitui, certamente, um fator central de limitação de seu potencial analítico e prescritivo. Como ressalta Monedero (2012:70, 75 – 79), os conflitos de interesses pertencem à essência da política, são a razão de sua existência e persistirão enquanto houver desigualdades. Assim, o esforço do liberalismo para transformar a política em um campo neutro, substituindo-se os antagonismos por uma gestão administrativa eficiente dos interesses gerais (“despolitização da política”), serve ao propósito de inviabilizar transformações radicais nos sistemas político e econômico (os quais poderiam apenas ser reformados), conservando-se as relações de dominação e de submissão das instâncias de decisão coletiva à tecnocracia e à economia (sobretudo a financeira). Não é possível, pois, formular propostas de engenharia institucional de caráter emancipatório sem considerar o conflito como elemento central, ou seja, sem ampliar a politização.

Já no plano prescritivo, pondera-se que o modelo cosmopolita não seria desejável, dentre outras razões, porque limitaria a soberania dos Estados e a autonomia dos cidadãos, favoreceria a ampliação do controle das potências mundiais sobre os demais povos, e a participação das organizações não-governamentais nos processos decisórios seria tão ou menos representativa do que os instrumentos atuais, não se atingindo o objetivo de democratização da governança global¹¹. Os autores cosmopolitas, por sua vez, respondem que: a compreensão vigente de soberania não tem servido para impedir que os países mais poderosos utilizem a força para fazer prevalecer seus interesses, mas tem sido útil para governos autoritários oprimirem seus cidadãos; a ação das organizações não-governamentais encontra uma legitimidade substancial, e o projeto cosmopolita considera a necessidade de criação de instrumentos de transparência e responsabilização das organizações não-governamentais, bem como outras formas de representatividade global e regional.

¹¹ Inclusive, a própria substituição da ideia de governo (exercício do poder de forma impositiva e conflitual) pela de governança (forma consensual e pacífica de coordenação dos interesses coletivos, tecnificação da política etc.) é considerada, pelo pensamento contra-hegemônico, uma estratégia para ocultar os conflitos e a dominação inerentes ao modelo capitalista (Monedero, 2011:211, 2012:82 – 83).

Finalmente, questiona-se a viabilidade do projeto de democracia cosmopolita, em virtude, por exemplo, de obstáculos de caráter estrutural (desigualdade socioeconômica e política entre os Estados) e institucional (vinculação da política ao território dos Estados, inviabilidade da centralização e da racionalização de decisões em âmbito global e inadequação da reprodução das instituições da democracia representativa na esfera global). Respondendo a esses questionamentos, os autores cosmopolitas afirmam que existem condições estruturais favoráveis à concretização do projeto cosmopolita (como a interação entre Estados decorrente da globalização) e as instituições democráticas, no âmbito global, não podem e não devem simplesmente reproduzir as formas conhecidas do âmbito nacional, propondo-se a construção de instituições inovadoras.

3 Democracia Cosmopolita X Democracia Representativa: Temática, Espaço, Tempo, Atores, Estrutura Organizacional e Procedimentos

O modelo de democracia representativa apresentava, originalmente, como sua temática, ou seja, como conjunto de problemas que o inspiraram e que pretendia resolver, a limitação e o controle do poder do Estado, tendo em vista a garantia das liberdades individuais e das condições institucionais para o funcionamento do mercado. Posteriormente, foram incorporadas questões como a garantia de direitos sociais e a regulação da economia. Já a democracia cosmopolita, embora seja abrangente, tem como motivação principal a democratização das organizações internacionais, com o propósito de enfrentar problemas como a segurança internacional, a sustentabilidade ambiental, a proteção dos direitos humanos e a regulação do mercado financeiro internacional. Observa-se, portanto, que a elaboração e execução de políticas públicas sociais e urbanas, que são questões bastante relevantes no Brasil, devem ser discutidas no âmbito das instituições representativas, pois não integram a temática da democracia cosmopolita. Por outro lado, o Estado nacional não é capaz de enfrentar satisfatoriamente os temas destacados pelo projeto cosmopolita, pois extrapolam suas fronteiras e âmbitos de jurisdição, de maneira que sua mediação só pode ser realizada por organizações globais democratizadas. Há, todavia, um ponto de intersecção entre as temáticas dos dois modelos: a mediação dos conflitos distributivos e o financiamento das políticas públicas. Se a definição e a execução das políticas sociais, inclusive as de caráter distributivo, são problemas pertinentes às instituições representativas, seu financiamento depende do desempenho da economia nacional, que, por sua vez, está integrado às condições da

economia global, e os próprios instrumentos tributários do são cada vez mais limitados pela interferência de atores externos. Assim, o enfrentamento de tais questões depende tanto das instituições representativas nacionais como de instituições regionais e globais democratizadas, ou seja, de um sistema de governança de múltiplos níveis, reconhecendo-se, mais uma vez, as dificuldades de se submeter o poder econômico à democracia.

No aspecto espacial, os modelos de democracia cosmopolita e representativa apresentam diferenças relevantes. Esta foi forjada para operar no âmbito do Estado nacional e a partir de seus paradigmas, notadamente os limites espaciais e de jurisdição estabelecidos pelo território estatal, e a atribuição dos direitos de cidadania ao seu povo. Já o modelo de democracia cosmopolita foi concebido a partir de uma concepção transterritorial de política, para operar no âmbito global: seu objetivo é o desenvolvimento da democracia através dos Estados, das regiões e das redes globais; os limites de jurisdição das decisões tomadas pelas instituições democráticas devem variar conforme o âmbito em que estiverem instaladas e os interesses envolvidos, dentro de um sistema de governança de múltiplos níveis; o exercício da cidadania independe da nacionalidade. Portanto, o modelo cosmopolita propõe uma ruptura com o modelo representativo fundado no território do Estado e na cidadania nacional.

No contexto atual, ainda não existem elementos suficientes para atribuir a condição de paradigma analítico ao modelo cosmopolita, pois, embora seja possível demonstrar que a política e a esfera pública tornaram-se transterritoriais e policêntricas, e que a sociedade civil assume uma importância crescente na esfera global, não se pode afirmar que exista um “povo global”. No entanto, é possível pensar o modelo de democracia cosmopolita como um novo paradigma normativo para a cidadania e a democracia, não obstante os limites assinalados, tendo em vista o desenvolvimento de projetos de arquitetura jurídico-institucional.

No que se refere à dimensão temporal, observa-se que as instituições representativas, pela própria natureza de seus procedimentos, operam em tempo diferido: eleições, deliberações parlamentares, decisões governamentais, enfim, a formação de consensos (ou maiorias) exige debates e tempo para reflexão e negociações, bem como projetos políticos construídos a partir de perspectiva de longo prazo. Todavia, as tecnologias e a globalização aceleraram radicalmente o tempo dos processos sociais: a economia global, especialmente o mercado financeiro internacional, passou a funcionar em tempo real, e as perspectivas de longo prazo cederam lugar à instantaneidade e à fluidez. Consequentemente, a democracia representativa não consegue desempenhar

satisfatoriamente a mediação dos processos sociais. Já os autores cosmopolitas estudados não enfrentaram esse problema e não propõe alternativas. O princípio da subsidiariedade e a governança em múltiplos níveis, com a aproximação dos interessados dos processos decisórios fornecem uma pista, mas não resolvem todos a questão. Por exemplo, qual seria o tempo de tomada e execução das decisões da “Assembleia dos Povos”?

A necessidade de “gerar instrumentos de regulação social mais ágeis, flexíveis e participativos” (Dowbor, 2001:14) parece evidente. Mas como fazer isso? A resposta estaria nas tecnologias das comunicações? Seria possível conferir aos processos políticos a agilidade e a flexibilidade necessárias para compatibilizar sua temporalidade com a da economia globalizada e da sociedade em rede? Ou agilidade e flexibilidade não são compatíveis com os processos políticos democráticos? O projeto de democracia cosmopolita não estaria apenas transferindo para a escala global a lentidão e a rigidez das instituições representativas de base territorial?

Ora, a política democrática não pode prescindir da reflexão, da discussão e do contexto coletivo, portanto, do tempo diferido, de maneira que talvez não seja possível acelerar os processos democráticos e compatibilizar sua velocidade com a da economia. Uma “democracia instantânea” (representativa ou cosmopolita) é, portanto, inconcebível¹². Assim, o aspecto temporal do déficit democrático das instituições representativas deverá ser enfrentado indiretamente.

Passemos, pois, a comparar os atores, a estrutura organizacional e os procedimentos da democracia representativa e da democracia cosmopolita.

Os atores principais do modelo de democracia representativa são o Estado, os representantes eleitos, os partidos políticos e os cidadãos-eleitores. Embora exista algum grau de descentralização, como nos Estados Federais, basicamente, a estrutura organizacional das instituições representativas é centralizada e hierárquica. Os procedimentos básicos das instituições representativas são as eleições dos representantes e as deliberações no Parlamento (e do Governo), conforme a regra da maioria, em um sistema de competição política e com as garantias necessárias para a expressão da contestação pública (Dahl, 1997). Tais procedimentos são caracterizados pela rigidez e pela exigência de vínculos sociais estáveis de cidadania e representação.

¹² Cf. Giovine, 2001:69. Santos (1999:109, 116) assinala a necessidade de uma “reconstrução ou reinvenção de um espaço-tempo que favoreça e promova a deliberação democrática”, por exemplo, a adoção do “imposto Tobin”.

Já o modelo cosmopolita propõe a criação de mecanismos institucionais que permitam a participação de todos os cidadãos do mundo nas decisões globais, por meio do princípio da subsidiariedade e de uma estrutura organizacional de governança em múltiplos níveis, não havendo detalhamento dos procedimentos democráticos a serem adotados por instituições globais e regionais. Embora os defensores desse modelo afirmem que não é viável nem desejável a reprodução na esfera internacional das instituições da democracia representativa nacional, suas propostas concretas não são claras quanto aos mecanismos de participação e há certo apego às formas institucionais clássicas.

O desapego a tais formas é, pois, um grande desafio para as reformas institucionais propostas pelo modelo cosmopolita, devido à sua inadequação às características da sociedade contemporânea e à inviabilidade de reproduzi-los na escala global (Dallari, 2010:250, 307, Ladeurs, 2003:23 – 24). Há grandes dificuldades no exercício dessa criatividade institucional, mas, como observa Archibugi (2004:445), tal feito já foi realizado com o desenvolvimento da forma representativa de democracia, após as Revoluções Americana e Francesa, quando só era conhecida a democracia direta ateniense, preservando-se o princípio majoritário e a igualdade jurídica.

Para tanto, é necessário eliminar a rigidez formal dos instrumentos forjados para manifestação da vontade do povo (Dallari, 2010:311), inclusive superando-se a limitação da democracia a seus aspectos representativo e eleitoral (Ito, 2004:35 – 36), o que não significa que tais institutos devam ou possam ser abandonados (Müller, 2010:87 – 90).

Esta é a proposta de Ladeurs (2003:20 – 21) para compatibilizar democracia e globalização. No centro das ideias do autor encontra-se a superação da compreensão dos procedimentos democráticos de forma limitada às categorias tradicionais hierárquicas clássicas de Estado e soberania popular, e da participação como sinônimo de eleição de representantes ou democracia direta. Diante disso, Ladeurs defende uma forma não-hierárquica de democracia, de acordo com a qual, mais importante do que decisões tomadas em comum por meio da soberania organizada de forma centralizada, é a criação de instrumentos para controle e aprendizado mútuos entre as diferentes redes existentes na sociedade. Tais instrumentos devem ser diversificados, espalhados, com formatos flexíveis e abertos à participação de todos os cidadãos, constituindo uma “rede de redes” de monitoramento recíproco. A formação de consensos sociais expressa-se predominantemente na existência de controles recíprocos por meio de redes de relações

justapostas, e não de valores compartilhados ou de procedimentos decisórios. Já a participação passa a ter em seu centro não mais o voto para eleição de representantes ou em referendos, plebiscitos etc., mas sim o direito de intervir nas diversas redes em que os cidadãos tenham interesses, assegurando-se, de diferentes formas, a inclusão de todos. Em um sistema como esse, o Estado teria uma função descentralizada de manutenção da capacidade de produção e inovação das redes, fornecendo-lhes recursos diversificados para tanto, e de observação de seus resultados. Especialmente no âmbito transnacional, o autor ressalta a necessidade de se institucionalizar a transparência e prestação de contas para o enfrentamento dos problemas globais, além de se criar agências capazes de fornecer conhecimentos necessários para a tomada de decisões e que sejam o mais independente possível de influências políticas¹³. Esse modelo oferece uma perspectiva interessante, porém, também apresenta uma limitação fundamental: a não incorporação do conflito como elemento central de orientação de qualquer projeto de engenharia institucional, ou seja, a despolitização da política.

4 Considerações Finais

Retomando a questão inicialmente proposta, ponderamos que o projeto de democracia cosmopolita desenvolvido por David Held, Anthony McGrew e Daniele Archibugi não seria suficiente para explicar (plano analítico) nem para suprir (plano prescritivo) o déficit democrático das instituições representativas brasileiras decorrente da globalização e do policentrismo do poder, mas se revela uma condição necessária para tanto, pois a sociedade contemporânea exige mudanças institucionais profundas, e não somente a realização de uma “reforma eleitoral” (escolha entre o sistema proporcional ou o majoritário-distrital, financiamento de campanha, organização dos partidos políticos etc.) ou do “aparelho do Estado” (Administração burocrática, gerencial, governança pública etc.). É a própria compreensão de Estado e democracia que está em questão. Contudo, para que a contribuição do modelo de democracia cosmopolita seja ampliada, é preciso incorporar o conflito como elemento central das propostas de reforma institucional.

¹³ De outra perspectiva teórica e ideológica, Santos e Avritzer (2002:46) também ponderam que “a redução do procedimentalismo a um processo de eleições de elites parece um postulado *ad hoc* da teoria hegemônica da democracia, postulado esse incapaz de dar uma solução convincente para duas questões principais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença”.

Avançar neste processo, tanto em termos de discussão teórica como de prática política, é tarefa urgente, pois, como ressalta Dowbor (2001:14) “a recuperação da nossa capacidade de governo, no sentido amplo de controle da sociedade sobre as dinâmicas que gera, já não é mais um luxo de quem gosta de política. Trata-se de uma questão de sobrevivência”.

Há, inclusive, razões para esperanças, pois, como explica Archibugi (2002:26, 36), democracia e cosmopolitismo caminharam separados durante muito tempo, mas se aproximaram com os avanços tecnológicos e com a globalização. Por outro lado, a dimensão e o caráter difuso dos problemas que enfrentamos revelam que não estamos diante de tarefa fácil, até porque, não existe um “inimigo visível e determinado”, como os monarcas absolutistas da época das Revoluções Liberais.

Sem desconsiderar os limites históricos impostos à democratização do poder econômico, a dimensão essencial de disputa, de luta, de força e poder que caracterizam a prática política, e todas as demais dificuldades apresentadas ao longo deste trabalho, sobretudo aquelas específicas dos Estados periféricos e semiperiféricos, como o Brasil, é preciso continuar a acreditar na capacidade do direito, da razão humana e da ação articulada das diferentes forças sociais, especialmente dos atores mais excluídos, no sentido da concretização dos direitos humanos e da democratização das mais diferentes instâncias sociais, a fim de se caminhar na realização do projeto ainda vivo, necessário e em permanente construção de emancipação humana.

Referências bibliográficas

Archibugi, Daniele (2011), “Cosmopolitan Democracy: Paths and Agents”, *Working Paper IRPPS – CNR*, 34, 1 – 20. Disponível em: http://www.danielearchibugi.org/downloads/papers/Archibugi_and_Held_Paths_and_Ways.pdf. Acesso em: 15 out. 2012.

_____ (2004), “Cosmopolitan Democracy and its Critics: a Review”, *European Journal of International Relations*, 10(3), 437 – 473, set. 2004. Disponível em: http://www.danielearchibugi.org/downloads/papers/CD_and_critics_A_review.pdf. Acesso em: 15 out. 2012.

_____ (2000), “Cosmopolitical Democracy”, *New Left Review*, 40(4), 137 – 150. Disponível em: http://www.danielearchibugi.org/downloads/papers/Cosmopolitical_democracy.PDF. Acesso em: 15 out. 2012.

_____ (2002), “Demos and Cosmopolis”, *New Left Review*, 42(13), 24 – 38. Disponível em:

<http://www.danielearchibugi.org/downloads/papers/Archibugi_Demos_and_Cosmopolis_NLR_13.pdf>. Acesso em: 15 out. 2012.

_____ (1995), “From the United Nations to Cosmopolitan Democracy”, in HELD, David, ARCHIBUGI, Daniele, *Cosmopolitan Democracy – An Agenda for a New World Order*. Oxford: Polity, 121 – 162.

_____ (2005), “Notes on Democracy in the European Union”, *The European Union Review*, 10(1), 75 – 86. Disponível em: <http://www.danielearchibugi.org/downloads/papers/Notes_on_Democracy_in_the_European_Union.pdf>. Acesso em: 15 out. 2012.

_____ (2010), “The Hope for a Global Democracy”, in Archibugi, Daniele et al. (org.), “Global Democracy: A Symposium on a New Political Hope”, *New Political Science*, 32(1), 84 – 91. Disponível em: <<http://www.danielearchibugi.org/downloads/papers/new%20political%20science.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2012.

Bauman, Zygmunt (2000), *Em Busca da Política*, trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar.

Bercovici, Gilberto (2009), “Constituição, Direitos Humanos e Justiça”, in Bittar, Eduardo Carlos Bianca (org.), *Direitos Humanos no Século XXI: Cenários de Tensão*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 188 – 193.

Bobbio, Norberto (2006), *O Futuro da Democracia*, trad. Marco Aurélio Nogueira, 10. ed.. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Casanova, Pablo Gonzáles (2000), “Globalidade, Neoliberalismo e Democracia”, trad. Lúcia Endlich Orth, in Gentili, Pablo (org.), *Globalização Excludente: Desigualdade, Exclusão e Democracia na Nova Ordem Mundial*, 4ª ed.. Petrópolis: Vozes, 46 – 62.

Castells, Manuel (2005), “A Crise da Democracia, Governança Global e a Emergência de uma Sociedade Civil Global”, in *Por uma Governança Global Democrática*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 95 – 128.

_____ (2011), “Castells Sugere o Fim do Euro” (entrevista), trad. Daniela Frabasile, in *Outras Palavras*, 18 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.outraspalavras.net/2011/11/18/castells-sugere-o-fim-do-euro>>. Acesso em:

Dahl, Robert Alan (1997), *Poliarquia: Participação e Oposição*, trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp.

Costa, Sérgio (2003), “Democracia Cosmopolita: Déficits Conceituais e Equívocos Políticos”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(53), 19 – 32.

Dallari, Dalmo de Abreu (2010), *Elementos de Teoria Geral do Estado*, 29ª ed.. São Paulo: Saraiva.

Dowbor, Ladislau (2001), “Tecnologia, Globalização e Governabilidade”, in Dowbor, Ladislau (org.), *A Reprodução Social*. São Paulo. Disponível em: <<http://dowbor.org/2003/05/tecnologia-globalizacao-e-governabilidade.html/>>. Acesso em: 19 abr. 2011.

Engelken, Marcos (2011), “Sobre la cohesión del demos posnacional: el proyecto cosmopolita de Jürgen Habermas y algunas precisiones de Chantal Mouffe”, in Güel, Pedro Ibarra, Oriol, Mercê Cortina (org.). *Recuperando la Radicalidad - Un encuentro en torno al Análisis Político Crítico*, Barcelona: Hacer, 85 - 99.

Faoro, Raymundo (1979), *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*, v. 2. 6.^a ed.. Porto Alegre: Globo.

Faria, José Eduardo (2009), *A Nova Pauta das Escolas de Governo: Policentrismo Decisório e Pluralismo Jurídico*. Disponível em: http://www.fundap.sp.gov.br/.../Apresentação%20-%20José%20Eduardo%20Faria%2009_06.pdf - Similares. Acesso em: 27 abr. 2011.

_____ (2010), “Democracia e Governabilidade: os Direitos Humanos à Luz da Globalização Econômica”, in FARIA, José Eduardo. *Direito e Globalização Econômica: Implicações e Perspectivas*. São Paulo: Malheiros, 127 – 160.

Giddens, Anthony (2007), *Mundo em Descontrole*, trad. Maria Luiza X. de A. Borges, 6.^a ed.. Rio de Janeiro: Record.

Giovine, Alfonso (2001), *Democrazia Diretta e Sistema Politico*, Padova: CEDAM.

Grosfoguel, Ramón (2010), “Para descolonizar os Estudos de Economia Política e os Estudos Pós-Coloniais: Transmodernidade, Pensamento de Fronteira e a Colonialidade Global” in Santos, Boaventura de Sousa, Meneses, Maria Paula (org.), in *Epistemologias do Sul*, 2.^a ed., Coimbra: Almedina, p. 405 – 439.

Habermas, Jürgen (2001), *A Constelação Pós-Nacional: Ensaio Político*, Trad. Márcio Selegmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi.

Hayden, Patrick (2004), “Kant, Held e os Imperativos da Política Cosmopolita”. *Impulso*, 15(38), 83 – 94.

Held, David (2007a), “Cosmopolitanism: Ideas, Realities and Deficits”, in Held, David, McGrew, Anthony, *Governing Globalization – Power, Authority and Global Governance*. Cambridge, UK: Polity, 305 – 324.

_____ (2003), “Cosmopolitanism: Taming Globalization”, in Held, David, McGrew, Anthony, *The Global Transformations Reader: an Introduction to the Globalizations Debate*, 2.^a ed.. Cambridge, UK: Polity, 514 – 528.

_____ (1995), “Democracy and the New International Order”, in Held, David, Archibugi, Daniele, *Cosmopolitan Democracy: an Agenda for a New World Order*. Oxford, UK: Polity, 96 – 120.

_____ (2007b), “Democratic Accountability and Political Effectiveness from Cosmopolitan Perspective”, in Held, David, Mathais, Koenig-Archibugi, *Global Governance and Public Accountability*. Malden: Mass Blackwell, 240 – 267.

_____ (2001), *Globalization, Cosmopolitanism and Democracy* (Entrevista realizada por Montserrat Guibernau). Cambridge, UK. Disponível em: <<http://www.polity.co.uk/global/globalization-cosmopolitanism-and-democracy.asp>>. Acesso em: 15 out. 2012.

_____ (2006), *Models of Democracy*, 3ª ed.. Stanford: Stanford University.

_____, McGrew, Anthony (2007), “Introduction”, in Held, David, McGrew, Anthony, *Governing Globalization – Power, Authority and Global Governance*, Cambridge, UK: Polity, 1 – 19.

Holanda, Sérgio Buarque de (1971), *Raízes do Brasil*. 6ª ed.. Rio de Janeiro: José Olympio.

Hurrell, Andrew (1999), “Sociedade Internacional e Governança Global”, *Lua Nova*, 46, 55 – 75.

Ianni, Octávio (1997), “A Política Mudou de Lugar”, in Dowbor, Ladislau, Ianni, Octávio, Resende, Paulo-Edgar, *Desafios da Globalização*. Petrópolis: Vozes, 17 – 27.

Ito, Joichi (2004), “Emergent Democracy”, in *Extreme Democracy*, 15 – 36. Disponível em: <<http://www.extremedemocracy.com/chapters/Chapter%20One-Ito.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2012.

Ladeurs, Karl-Heinz (2003), *Globalisation and the Conversion of Democracy to Polycentric Networks: Can Democracy Survive the End of the Nation State?* San Domenico: European University Institute.

Löwy, Michael (2011), La globalización contrahegemónica: del internacionalismo del Mayo del 68 hasta el altermundialismo del siglo XXI, in Güel, Pedro Ibarra, Oriol, Mercê Cortina (org.). *Recuperando la Radicalidad - Un encuentro en torno al Análisis Político Crítico*, Barcelona: Hacer, 339 – 345.

McGrew, Anthony (2003), “Models of Transnational Democracy”, in Held, David, McGrew, Anthony, *The Global Transformations Reader: an Introduction to the Globalizations Debate*, 2ª ed.. Cambridge, UK: Polity, 500 – 513.

Monedero, Juan Carlos (2012), “¿Aristodemocracia? – Frente al pesimismo de la nostalgia, el optimismo de la desobediência”, *Nueva Sociedad*, 240, 68 – 86.

_____ (2011), “Democracia y Estado in América Latina: Por una Imprudente Reinención de la Política”, *Policy Papers* 1/2011, Madrid: ICEI. Disponível em: <<http://eprints.ucm.es/12435/1/PP01-11.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

_____ (2007), “En donde Está el Peligro...La Crisis de La Representación y la Construcción de Alternativas em America Latina”, *Cuadernos del Cendes*, 24 (64), Caracas: Universidad Central de Venezuela, 23 – 58.

_____ (2005), “Estudio Introdutorio – Conciencia de frontera: la teoría crítica posmoderna de Boaventura de Sousa Santos”, in Santos, Boaventura de Sousa, *El milénio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Madrid: Trota, 1 – 67.

Mouffe, Chantal (2003), “Democracia, Cidadania e a Questão do Pluralismo”, *Política e Sociedade*, 3, 11 – 26.

_____ (2006), *On the Political*. London: Routledge.

Muller, Friedrich (2005), “Democracia e Exclusão Social em face da Globalização”, *Revista Jurídica da Presidência*, 7(72), 1 – 10.

_____ (2010), *Quem é o Povo? A Questão Fundamental da Democracia*, trad. Peter Naumann. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Neves, Marcelo da Costa Pinto (2008), *Entre Têmis e Leviatã: uma Relação Difícil – o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas*, 2.^a ed. São Paulo: Martins Fontes.

Nogueira, Marco Aurélio (2008), *Da Frustração à Reposição da Confiança na Política*. São Paulo: Fundap.

Quijano, Aníbal (2010), “Colonialidade do Poder e Classificação Social” in Santos, Boaventura de Sousa, Meneses, Maria Paula (org.), in *Epistemologias do Sul*, 2^a ed., Coimbra: Almedina, 73 - 116.

Reis, Rossana Rocha (2006), “O Lugar da Democracia na Sociedade Civil Global e a Questão da Cidadania Cosmopolita”, *Perspectivas*, 30, p. 15 – 32.

Santos, Boaventura de Souza (2011), “As Lições da Europa”, *Folha de São Paulo*, 21 nov. 2011, A3.

_____ (2002), *Democratizar a Democracia – os Caminhos da Democracia Participativa*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____ (2003), “Poderá o Direito Ser Emancipatório”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, 3 – 76.

_____ (1999), “Reinventar a Democracia: entre o Pré-Contratualismo e o Pós-Contratualismo”, in Oliveira, Francisco, Paoli, Maria Célia (org.). *Os Sentidos da Democracia – Políticas do Dissenso e Hegemonia Global*, 2^a ed. Petrópolis: Vozes, 83 – 129.

_____; Avritzer, Leonardo, (2002), “Para Ampliar o Cânone Democrático”, in Santos, Boaventura de Sousa (2002), *Democratizar a Democracia – os Caminhos da Democracia Participativa*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 39 – 82.

Stuchi, Carolina Gabas (2007), *A Inadequação entre Idéia e Realidade na Periferia: os Limites da Teoria Geral do Estado para a Compreensão do Estado Brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo.

Zolo, Danilo (2006), “Teoria e Crítica do Estado de Direito”, in Costa, Pietro, Zolo, Danilo, *O Estado de Direito: História, Teoria, Crítica*, trad. Carlo Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 62 – 84.