

# 9 SITUANDO ALGUMAS DAS CONDIÇÕES DE UM NOVO CONTRATO SOCIAL: A RUPTURA DE MITOS PARA A RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE SEUS NEGOCIADORES\*

NURIA CUNILL GRAU

## INTRODUÇÃO

Inúmeros estudos e fortes evidências empíricas reforçam a convicção de que as desigualdades socioeconômicas constituem o fator-chave que inibe a conexão entre desenvolvimento e democracia e, em última instância, a possibilidade de um contrato social em torno desses dois objetivos.

Por sua vez, dados os efeitos reais das políticas econômicas sobre a marginalização e a exclusão social, cada vez mais é questionada a denominada “teoria do derrame”, que assume o crescimento como condição suficiente do desenvolvimento.

Ao recuperar sua centralidade o problema da redistribuição econômica, concomitantemente a atenção centra-se na capacidade do Estado para promover essa redistribuição, financiá-la através de uma política fiscal que não prejudique o investimento, e distribuí-la através de políticas pró-ativas, centradas sobretudo na inserção produtiva e, em termos gerais, em serviços públicos que possibilitem a formação de capital humano e que, finalmente, visem ao aumento dos direitos sociais da cidadania.

No entanto, a recuperação da importância do Estado para tais fins não está isenta de dificuldades. De fato, enfrenta no mínimo dois grandes desafios. O primeiro vincula-se à necessidade de consolidar a transformação da matriz estadocêntrica dominante nas décadas passadas, visando ao desenvolvi-

---

\* Tradução: Noêmia Espíndola.

mento de uma matriz de caráter sociocêntrica. As reformas econômicas em curso abrem uma oportunidade para essa transformação. Mas, por sua vez, essas reformas parecem estar também aumentando os riscos de que o Estado deixe de ser um ator-chave e, com ele, a própria sociedade. O segundo desafio é, pois, consertar a fragilidade do Estado para que este possa contribuir para a democratização da sociedade.

O último desafio é de particular importância se considerarmos que a capacidade do Estado de arrecadar recursos sociais para fins redistributivos não depende apenas de seu saneamento fiscal, mas também de sua própria capacidade de ação. As políticas de privatizações, ainda satisfazendo o primeiro objetivo, podem gerar efeitos perversos em relação ao segundo, se são indiscriminadas e não resguardam a legitimidade do Estado para impor tributos.

Se tal possibilidade se relaciona com as evidências sobre crescentes graus de corporativização no aparato do Estado e de corrupção, é possível concluir que aos problemas criados pela elusividade dos *loci* das decisões associados aos fenômenos da globalização e da descentralização pode-se estar agregando outro: a maior privatização do processo de construção da agenda pública.

Mesmo quando esses efeitos não se estejam produzindo em todos os países (nem com a mesma intensidade), é preciso reconhecer que chamam a atenção sobre necessidades reais. Com eles, se levantam vários temas relativos à reforma do Estado. Nós, particularmente, centramos a atenção em um que acreditamos ser concernente aos dois desafios antes esboçados: o reforço e a ampliação do espaço público, quanto à recuperação do controle da sociedade sobre o Estado e à co-produção dos serviços públicos. Assim fica insinuado que um ponto crítico essencial ao desenvolvimento é tanto a reconstrução do Estado como o fortalecimento da sociedade (e não apenas por parte dela), situados por sua vez como condições de um novo contrato social; ou seja, de um intercâmbio virtuoso entre seus agentes.

## O PRIMEIRO DESAFIO: A RECUPERAÇÃO DO CONTROLE DA SOCIEDADE SOBRE O ESTADO

Se aceitarmos que a sociedade se autogoverna através de um Estado democrático e se, paralelamente, levamos em conta os crescentes processos de privatização do Estado (e, portanto, das políticas públicas), temos que concordar que a democracia no aparato do Estado é um objetivo central para o desenvolvimento. No atual período de transição da história, a democratiza-

ção do Estado alude também ao problema da conformação de uma autoridade plural.

O problema visto a partir dessa dupla dimensão não apenas consiste, pois, em recuperar o caráter público do aparato do Estado para a formulação das políticas, mas sim em rearticular suas relações com a sociedade de forma a recriar o nunca alcançado propósito da soberania popular. Ou seja, o problema se refere a como a organização dos assuntos coletivos, e, em última instância, o Político, é recuperado como assunto da sociedade.

Certamente, convergem para esse propósito todas as ações dirigidas a democratizar os parlamentos e os partidos políticos, assim como aquelas orientadas a tornar mais transparente a gestão governamental. E mais, tal como assinalou Przeworski,\* é provável que, se levarmos em consideração que não houve praticamente nenhuma inovação institucional dos mecanismos democráticos há mais de um século, a tarefa principal deve referir-se a essa questão.

Neste sentido, torna-se necessário repensar os mecanismos para a *accountability*\*\* horizontal, de maneira que as diferentes ramificações do poder público estatal possam controlar-se melhor umas às outras. Além disso, é possível que seja necessário ampliar os âmbitos e os tópicos de escolha dos cidadãos. Entretanto, um problema que ainda está pendente refere-se a definir se a ação da sociedade deve limitar-se somente à eleição de seus representantes políticos e, por sua vez, se apenas pode atuar como sujeito mediado por estes.

A resposta a essa última pergunta pode ser negativa se levarmos em conta as novas demandas sociais relacionadas com a diversidade e as diferenças, tanto como as fortes evidências sobre os déficits no controle das burocracias públicas por parte dos cidadãos, mediado pelos políticos (controle indireto). E, sobretudo, se considerarmos as assimetrias na representação política que se expressam no fato de que quem mais necessitaria participar no sistema político sejam, exatamente, aqueles com menos oportunidades de fazê-lo dada sua inserção subalterna. Daí que, atualmente, a construção de uma *institucionalidade de representação social* surja também como uma tarefa de fundamental importância.

---

\* A autora se refere ao texto de Przeworski que também faz parte deste livro. O mesmo se passa com Offe, citado mais a frente. A referência a Rubem Fernandes é ao livro *Privado Porém Público*, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. (N. E.)

\*\* Neste e em outros momentos do texto, a autora utiliza a palavra inglesa *accountability*, que não apresenta tradução direta na língua portuguesa. Trata-se de uma característica do sistema político que implica transparência dos atos dos governantes e capacidade de sanção destes pelos governados, que têm os instrumentos para acompanhar o comportamento dos primeiros e responsabilizá-los por seus atos. A noção de *accountability* horizontal está delineada no texto de Adam Przeworski que também faz parte deste livro. (N. T.)

Ao situar o problema nesse marco, três assuntos ficam insinuados. O primeiro refere-se ao reconhecimento das potencialidades da participação social direta (ou seja, que não implica delegação de mandatos nem renúncia de soberania) para aperfeiçoar as funções de crítica e controle que a sociedade deve exercer sobre o Estado. O segundo vincula-se à negação do dilema entre democracia representativa e participativa. De fato, salvo dimensionada a âmbitos estreitos, a própria participação cidadã pode ser apenas representativa. E ainda, se aceitarmos que sem deliberação coletiva não há respeito à diversidade, deve-se convir simultaneamente que a representação é funcional aos propósitos da igualdade e do pluralismo político. O terceiro assunto deriva, por sua vez, deste último, ou seja, a assunção de que o que reveste de sentido a participação social direta – e a construção de uma institucionalidade que a favoreça – é, precisamente, a ruptura dos monopólios do poder político, ou seja, a busca de maiores simetrias na representação política.

Entretanto, é preciso recordar que tal como tem sido majoritariamente praticada e conceitualizada, a participação cidadã não implica automaticamente tais assuntos. Ao contrário, pareceu haver favorecido não apenas maiores margens de corporativização do Estado, como também o reforço do poder de uma porção dos sujeitos sociais, por si atores já relevantes no processo de conformação da vontade e da opinião política, dada sua inserção privilegiada na estrutura econômico-social. Assim, os negociadores do contrato social ficaram limitados e os conteúdos do pacto se despedaçaram por seus interesses.

Reverter essa tendência e estimular um novo contrato social que abranja toda a sociedade exige, provavelmente, discernir o objetivo da igualdade política do objetivo da eficiência econômica para fins das articulações das relações Estado–sociedade. Requer, ainda, pensar as premissas sobre as quais se assentam as principais alternativas em jogo, que estão dirigidas pelo ideal da diversificação na representação social, para obter uma maior igualdade política.

De fato, a ênfase na participação social para incrementar a eficiência das decisões estatais e, em particular, das políticas econômicas, ainda que reconheça a importância da implicação de “todos” os interesses relevantes, conduz à *exclusão de atores* dada a própria lógica do acordo, que, entre outras coisas, supõe a redução do contexto competitivo e exige arranjos hierárquicos. É assim que, apesar de a maioria das propostas em voga terem como fundamento a crítica ao corporativismo (enquanto esquema oligárquico de intervenção social), não conseguem se livrar de sua substância, resultando que os interlocutores privilegiados sejam os grupos de interesse com poder; não os sem poder e, menos ainda, os que atendem a causas ou direitos.

A reivindicação de uma “democracia associativa” revela, assim, uma fonte de fragilidade por trás da tensão entre a reivindicação *simultânea* à quali-

dade das decisões e à igualdade política, como fundamentos da representação funcional na política institucional. Mas, apenas guiada por este último propósito, a participação social pode contradizê-lo se, em nome de uma auto-regulação social descentralizada, erige a representação funcional em princípio exclusivo de organização política. Isto, como já bem o notara Offe, além de dispor de escassa validade (pela pretensão de renúncia do Estado para regular, entre outras, as fontes de poder privado), supõe revalidar, e até aumentar, a exclusão social e política que é provocada pelos critérios de poder socioeconômico, a quem precisamente o princípio da igualdade democrática deveria neutralizar. Resultados contrários a uma maior representação social no processo de formação da vontade política podem sobrevir das propostas que absolutizam a descentralização como âmbito e objetivo da participação social. De fato, assumir que se esta aspira a desdobrar-se como co-decisão, deve circunscrever-se ao âmbito local, supõe na prática a exclusão de espaços à intervenção social. A “democracia local” pode constituir-se, assim, um meio para limitar a agenda dos assuntos de intervenção social.

Em suma, os apelos para uma democracia “associativa”, “local”, “comunitária” ou simplesmente a uma democracia “participativa” esvaziada de conteúdos precisos podem servir para favorecer as assimetrias na representação. Por isso, deslocar essas assimetrias e impulsionar uma maior democratização do Estado parece requerer uma *reconceitualização* da participação cidadã assumindo fundamentalmente a igualdade política, o pluralismo e a deliberação política como suas chaves normativas. Guiada por essas chaves, a institucionalidade de representação social parece exigir a inversão das premissas tradicionais, para assumir expressamente ao menos as seguintes: uma relação apenas reguladora (e não constitutiva) com a política; uma interação política racionalizada comunicativamente, por sua vez radicada exatamente onde as políticas públicas se formam (incluindo as burocracias); uma abertura expressa aos interesses sub-representados tanto como ao cidadão comum no processo de formação da vontade política, pela combinação da representação funcional com a territorial e inclusive o sorteio, no qual tenham proeminência os interesses públicos e não os particulares.

Existem muitos exemplos de desenhos institucionais que acolhem tais premissas e inúmeras experiências práticas baseadas nelas. A condição de possibilidade em todos os casos é a existência de organizações que se situem no campo de tensões entre o Estado e a Sociedade.

A denominada “sociedade civil” adquire aqui outra conotação. Não ape-la a um lugar prefixado na estrutura social, nem sequer a um mundo de vida institucionalizado através de direitos. As deficiências que existem na América Latina nesse plano reafirmam a validade da colocação de Rubem Fernandes no sentido de que, aqui, a sociedade civil é apenas “a ponta do *iceberg*”, tanto

como o discurso centrado no cidadão pode ser fonte de exclusão. Paradoxalmente, pois, tratar de recuperar o papel da sociedade na política e seu aporte à democracia no Estado parece exigir transcender inclusive a própria noção de sociedade “civil”.

A ampliação dos negociadores para um novo pacto de desenvolvimento supõe, em si, reconhecer que são relevantes tanto as organizações e os movimentos sociais criadores de sentido e propagadores de convicções práticas de interesse geral, como as organizações populares, os movimentos que lutam por identidades e os sujeitos individuais. Todos eles potencialmente fazem parte do “setor intermediário” entre o Estado e a sociedade. Todos eles, portanto, de forma direta e indireta, podem exercer um controle social sobre o Estado, apelando a soluções orgânicas ou a procedimentais.

Sabemos, no entanto, que a atualização de tais possibilidades não é automática. A desintegração social criada pelas políticas hegemônicas trabalha em oposição. Mas, por sua vez, a emergência atual de fortes tensões, como demonstram as evidências dos fatos, abre também espaços para o desdobramento de um associativismo crítico que, acolhendo as bandeiras da liberdade e da igualdade para todos, desafia as fontes de dominação onde quer que apareçam. A novidade que a nova conjuntura histórica introduz, neste sentido, é a possibilidade de conectar os valores da igualdade e da diversidade.

Neste sentido, é preciso reconhecer que a reivindicação da liberdade como valor supremo invade praticamente o debate contemporâneo e assinala o espírito da época. Em si, o fato de que o exercício da cidadania se alimente agora de uma subjetividade que se incorpora ao debate público lhe abre um espaço muito mais amplo, marcado por todas aquelas lutas nas quais está implícita a reivindicação da inclusão e da igualdade com a própria diversidade: ser, ao mesmo tempo, “diferentes e iguais”. Sugere-se, assim, um processo de redefinição da cidadania que desafia o princípio da igualdade formal, associando-se também à defesa de interesses e identidades segregados. Com isto, abre-se uma oportunidade de pluralizar o sistema político e propiciar uma reestruturação nas relações de poder que podem afirmar uma maior autonomia social.

## O SEGUNDO DESAFIO: A CO-PRODUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

O processo de conformação de uma autoridade política de caráter plural é facilitado pela retração do Estado como organizador exclusivo da vida social. Sua ancoragem real, no entanto, não depende apenas da superação de mitos como os citados anteriormente, mas sim da medida em que as práticas

fundadas na solidariedade encontrem oportunidades de desdobramento. Aqui é onde toma especial relevância o denominado “Terceiro Setor” e sua expressão mais refinada: a entrega voluntária de atividades de tempo pessoal postas em comum com outros para realizar objetivos compartilhados. Neste sentido, é cada vez mais evidente que todas aquelas práticas de caráter voluntário são as que defendem interesses públicos através da gestão coletiva de seus membros, contribuem para desenvolver os fundamentos éticos da cidadania política, bem como para democratizar a sociedade civil. A responsabilidade pelo outro, a defesa de interesses coletivos, o desenvolvimento de relações simétricas e, por último, a atualização dos princípios de liberdade e igualdade para todos apontam para tais propósitos.

Mas além disso, a importância do Terceiro Setor é reforçada se considerarmos seu aporte ao desenvolvimento da auto-organização social na satisfação de necessidades públicas, que é a única que pode criar condições estáveis para a retirada do Estado de âmbitos associados à produção de bens públicos, *sem ferir os direitos sociais*.

A respeito deste último assunto, cabe uma breve parada, especialmente porque aqui está implicado de maneira direta o problema da redistribuição social que possibilita a conexão entre desenvolvimento e democracia, tema com o qual iniciamos a discussão.

É sabido que, expresso em termos esquemáticos, o Estado pode operar a favor da redistribuição da renda e da riqueza, seja através de transferências diretas aos setores mais vulneráveis e/ou por meio da provisão de serviços públicos que possibilitem a ampliação da cidadania social.

As políticas hegemônicas favorecem a focalização (quando o fazem, normalmente apenas com finalidades compensatórias) das primeiras e a privatização dos últimos. De fato, atualmente ganha espaço o impulso de uma “terceira onda de privatizações”: a dos serviços sociais, tendo em conta que a primeira onda esteve centrada em companhias comerciais e a segunda, em infra-estrutura. As razões que se utilizam para favorecer essa terceira onda são inúmeras; ainda que a mais usada seja, novamente, a suposta ineficiência do setor público. No entanto, as evidências empíricas que estão se acumulando a respeito não apenas sugerem que tal razão não pode ser colocada em termos absolutos, mas também que é preciso considerar que não é indiferente do ponto de vista da proteção e ampliação dos direitos cidadãos, *quem se encarrega da provisão dos serviços públicos*. O que fica insinuado com isso é que, desse ponto de vista, o problema não é apenas resguardar a responsabilidade do Estado no financiamento dos serviços sociais, mas sim assegurar-se de que os agentes encarregados pela sua provisão tenham, efetivamente, um caráter *público*.

Dessa perspectiva, é preciso considerar que o Terceiro Setor abre uma oportunidade para a ampliação dos direitos econômicos e sociais basicamente se considerarmos que remetem a ele todas aquelas práticas sociais orientadas ao *empowerment*\* dos setores mais vulneráveis (sobretudo através do desenvolvimento de suas capacidades para resolver problemas), assim como os esforços de auto-regulação social. Por outro lado, porque a propriedade que não é pública-estatal nem privada provê vantagens comparativas em relação ao Estado e ao mercado, particularmente no campo da produção de serviços sociais. Em si, além das vantagens óbvias associadas ao aporte de doações e trabalho voluntário, e à adaptabilidade aos públicos concernentes, as organizações sem fins lucrativos oferecem outra vantagem sobre os serviços onde o usuário não pode dispor de informação completa de sua qualidade. É a confiança e a ênfase na dedicação humana – envolvidas em seu carácter não-mercantilista –, valores que se revelam chaves como princípios de controle e administração e fatores da qualidade dos serviços públicos.

Entretanto, também nesse campo cabe alertar sobre algumas das condições para o desdobramento dessas vantagens. De fato, elas não constituem virtudes intrínsecas ao Terceiro Setor nem se apresentam da mesma forma entre os diferentes tipos de organizações que o representam. Além disso, são laços frágeis, ou seja, fáceis de enfraquecer ou desnaturalizar. Logo, também aqui se torna necessário evitar sua captura clientelista, sua burocratização e sua mercantilização e, sobretudo, assumir que seu desenvolvimento exige tratamentos diferenciais em relação ao Estado.

Em particular, se concordarmos que os serviços sociais podem ser mais bem prestados por entidades não-mercantis, é necessário manter a própria responsabilidade do Estado no co-financiamento dessas atividades, sobretudo se considerarmos que as tendências indicam a diminuição de outras fontes de aportes voluntários. Outra condição vincula-se à preservação da autonomia dos agentes sociais. A combinação de ambas as condições revela, por sua vez, tanto a importância de gerar novos esquemas de responsabilização mais baseadas na contratualidade do que em formas autorizativas, como a relevância do controle social exercido também sobre as atividades públicas não-estatais, de modo a contribuir para a sua própria democratização. Mas cada uma dessas questões abre, por sua vez, uma série de novos desafios.

Entre eles, é altamente provável que adquira uma crescente importância a necessidade de distinguir e, sobretudo, de preservar os diferentes tipos de responsabilidade pública, tendo em conta que as tendências hegemônicas

---

\* Termo inglês sem tradução para o português, significando dotar de poder, fortalecer determinado segmento da sociedade ou do Estado. (N. T.)



apontam não apenas para a diminuição do Estado, como também para a despolitização das organizações sociais. Neste sentido, o desafio é dobrado, ou triplicado: manter a responsabilidade pública do Estado sobre o bem-estar geral; assim como preservar a responsabilidade pública de caráter cívico das organizações sociais. Neste último aspecto, é preciso considerar que a contribuição do Terceiro Setor ao processo de construção da cidadania social está vinculada tanto às potencialidades que oferece seu caráter não-mercantil e não burocrático para o aumento da variedade e da qualidade dos serviços públicos, como à possibilidade de que se desdobrem seus papéis políticos, em particular de intermediação entre o Estado e as comunidades de base, e de *empowerment* destas.

Como tem sido crescentemente destacado: em última instância, o principal aporte do Terceiro Setor não se vincula a operações específicas, mas sim a valores. Para preservar esse tipo de aporte, será preciso prevenir os crescentes riscos de mercantilização do Terceiro Setor. Mas, além disso (e neste sentido é que se pode considerar que há um terceiro desafio), pode ser preciso discernir as atividades de colaboração com o Estado para a prestação de serviços públicos, das atividades mais estritamente políticas, que podem resultar inclusive num confronto com aquele. Preservar a heterogeneidade das organizações sociais, e, em particular, a não desnaturalização daquelas que se localizam no campo das tensões entre o Estado e a sociedade, pode ser, neste sentido, um crescente desafio no futuro.

## CONCLUSÕES

A partir do que foi exposto, parecem reforçar-se algumas conclusões que já começam a ocupar o debate público: não cabem concepções maniqueístas a respeito do Estado nem do mercado, assim como não é possível sustentar visões míticas da sociedade civil. Neste trabalho, temos nos referido ao primeiro e à última, procurando mostrar que o Estado precisa ser reconstruído e a sociedade civil precisa ser desenvolvida, de maneira tal que seja possível inaugurar um novo contrato social sobre bases de poder mais plurais. Quisemos, além disso, contribuir para mostrar que ambos os processos são, em grande medida, interdependentes e que assumi-los como tais, provavelmente, exige romper muitos dos mitos e dos falsos dilemas que nos têm dominado.

Certamente que a prevenção final necessariamente aponta para o reconhecimento de que esse campo está em disputa. Não somente porque um pacto para o desenvolvimento, baseado na pluralização dos negociadores, encontra ainda importantes forças opositoras, mas porque a despolitização

do social e a desvalorização do público sedimentam-se também nas próprias forças comprometidas com a transformação social.

Ao assumir tais questões, e desenvolvê-las, é possível que uma das principais limitações ao desenvolvimento, nossa incapacidade de construir relações de “parceria” sobre ele, possa começar a superar-se. A questão crucial neste sentido aqui assinalada é que se não for enfrentado o problema das relações assimétricas entre os diferentes sujeitos do desenvolvimento, não somente se torna difícil estabelecer reais sociedades de trabalho que envolvam a todos eles, como também se corre o risco de cair na “obscenidade”, ou seja, de “ficar fora de cena”; neste caso, nem mais nem menos que do próprio desenvolvimento.