

## PREFÁCIO

Luiz Carlos Bresser Pereira

Nuria Cunill Grau (1997), *Esfera Pública, Sociedad y Estado*.

Embora a motivação inicial para a reforma do Estado hoje em curso em todo mundo tenha sido econômica, a restrição imposta pela eficiência não é a única a presidi-la; existe também a restrição democrática: se vivemos em democracia, a natureza e extensão da intervenção estatal dependerá naturalmente da vontade dos cidadãos. A lógica do uso mais econômico dos recursos assumiu um papel fundamental, seja porque a crise manifestou-se primeiramente como uma crise fiscal, seja porque o processo de globalização que caracterizou o último quartel deste século impôs aos países e as suas empresas um grau de competição nunca visto anteriormente, exigindo dos seus respectivos Estados padrões de eficiência jamais imaginados. Entretanto, esta lógica, que usa o mercado como seu principal critério, está sempre sujeita a erros de avaliação por parte dos formuladores de política. E mesmo que não estivesse, ainda assim nada justificaria sua soberania absoluta em sociedades democráticas nas quais as decisões devem ser necessariamente o resultado do debate público e da formação de consensos ou de maiorias. Só entenderemos a natureza das reformas por que estão passando os Estados nos anos 90 se compreendermos e integrarmos estas duas restrições.

A emergência de uma esfera pública não-estatal, que vem ocorrendo de forma cada vez mais intensa em todo o mundo, é uma resposta à crise do Estado que só pode ser entendida a partir dessas duas restrições: a econômica, que exige eficiência dos serviços sociais que o Estado presta ou financia, e a política, que requer decisões tomadas nos quadros da democracia.

A crise do Estado, que definiu o capitalismo contemporâneo desde os anos 70, resultou, no plano econômico, em uma generalizada redução das taxas de crescimento e no aumento da concentração de renda; no plano ideológico, no ressurgimento do liberalismo neo-conservador, enquanto a proposta estatista,

que se pretendia socialista ou de esquerda, revelava seus limites e contradições; no plano social, na ampliação da esfera pública não-estatal, que deixava de se expressar principalmente através de movimentos sociais e sim através de organizações não-governamentais e de mecanismos de participação cidadã; e, no plano político, em uma série de respostas à crise, que vão desde o reajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado visando reduzir o tamanho do Estado e reconstruí-lo até propostas de democracia direta e participativa. Estas mudanças no plano social e político têm em comum o fator de, buscarem superar a dicotomia clássica estatal-privado. Este livro de Nuria Cunill Grau opera neste espaço novo - o do público não-estatal -, contribuindo de forma notável para a compreensão da nova sociedade e do novo Estado que estão surgindo a partir da crise dos últimos 25 anos.

Diante de uma crise profunda como é a crise do Estado - uma crise endógena de caráter fiscal e administrativo, que pôs em cheque o modo de intervenção no social e no econômico e a forma burocrática e ineficiente de administrar o Estado, e uma crise exógena provocada pelo processo de globalização - surgiram as respostas. Algumas meramente equivocadas porque irrealistas, como a resposta estatista de ignorar a crise, ou como a resposta neo-conservadora de reduzir o Estado ao mínimo, retirando-o, inclusive, da esfera social. Outras, respostas óbvias e inevitáveis, como os programas de ajuste fiscal, de liberalização comercial, de privatização das empresas estatais, de desregulação, e a reforma da administração pública para torná-la moderna, gerencial, voltada para o cidadão. Talvez, entretanto, a resposta mais instigante à crise, dada ao mesmo tempo pela sociedade e pelo Estado, tenha sido a retomada do conceito de sociedade civil e mais especificamente a ampliação da esfera pública, que deixou de ser meramente estatal para ser também pública não-estatal.

Este terceiro tipo de resposta merece uma atenção especial. Está claro que a crise das políticas sociais e mais amplamente do Estado do Bem-Estar não se resolve através da proposição dualista "privatizar ou manter estatizado". Quando o Estado assumiu diretamente a responsabilidade pelos serviços sociais e previdenciários isto significou uma grande conquista da cidadania. O *Welfare State* foi e é uma instituição política de alto caráter democrático ao garantir educação, saúde e previdência básica para todos, mas afinal revelou-se uma solução cara, ineficiente, além de sujeita á captura por burocratas que retém boa parte do recursos para a própria administração, ou por membros classe média para os quais o benefício pode se transformar em privilégio. Por outro lado, a alternativa de simplesmente privatizar todos os serviços sociais é irrealista, seja

porque não é economicamente eficiente, seja porque lhe falta legitimidade política democrática. Na verdade o que vemos como uma terceira e superior alternativa, quando se trata de organizar a produção ou de controlar os serviços sociais, é a emergência do público não-estatal, tanto na forma de organizações sem fins lucrativos voltadas para o interesse geral, como através de mecanismos de controle social ou de participação cidadã por meio dos quais a sociedade se prepara para a prática da democracia direta. Em ambos os casos temos a ampliação do espaço público, mas de um espaço público não-estatal, através do qual a democracia e os direitos cidadãos se afirmam. Este é o tema central deste livro.

A restrição econômica à reforma do Estado é bem conhecida. Os homens de negócio freqüentemente pensam que é ela a única restrição possível; os tecnocratas, que é a única racional ou legítima. Mas há uma segunda restrição imposta aos processos de reforma do Estado que vêm ocorrendo neste final de século: a restrição democrática. Muitas vezes esta restrição é confundida com formas populistas de resolver os conflitos, mas esta é uma simplificação perigosa. Se vivemos em democracias as reformas só serão realizadas se tiverem o apoio da sociedade, mais especificamente, dos cidadãos com poder de votar.

Talvez esta dificuldade em compreender a restrição democrática resulte do caráter historicamente recente da democracia. Ainda que possamos falar na democracia grega, a afirmação dos direitos políticos de votar e ser votado é um fenômeno do século vinte, assim como a afirmação dos direitos civis - de liberdade e propriedade - só se tornou dominante no século dezenove. O século vinte foi marcado por guerras e genocídios atroz, mas, em compensação foi o século da democracia. Mesmo nos países mais avançados politicamente o regime democrático só se tornou dominante neste século. As democracias que prevaleceram na Grã Bretanha, nos Estados Unidos e na França no século dezenove eram muito relativas. Eram democracias censitárias e masculinas, em que a apenas a burguesia proprietária tinha direitos de cidadania. Só neste século a democracia generalizou-se como regime político: na primeira metade do século nos países desenvolvidos, na segunda, nos países em desenvolvimento. Isto ocorreu na medida em que a apropriação do excedente através do mercado tornou-se dominante com a emergência do capitalismo e do liberalismo. A partir desse momento a democracia não apenas se tornou viável, mas se revelou além de o regime político que melhor garante os direitos de cidadania, o regime político mais estável. No passado, a democracia não era o regime político preferido pelos filósofos políticos devido à instabilidade que nela observavam. A partir, entretanto, do momento em que o excedente econômico pôde ser

apropriado sem o uso da violência direta, através de mecanismo de mercado, foi possível estabelecer, de forma sólida e legítima, primeiro os princípios liberais e, em seguida, os da democracia representativa.

Ora, quando existe democracia a restrição política torna-se decisiva; a rigor, torna-se mais importante do que a restrição econômica da eficiência ou da racionalidade instrumental. Primeiro porque os filósofos contemporâneos sempre lembram que é preciso não confundir razão com adequação de meios a fins. Segundo, porque os economistas e administradores estão longe de poder garantir o cumprimento dessa razão menor. E, terceiro, porque, se estamos falando de reformas estamos nos referindo ao uso do poder político. Ora, o poder invocado em nome da razão pode ser forte, mas hoje não tem a legitimidade do poder exercido em nome do demos.

A democracia é o tema central deste livro de Nuria Cunil Grau. Mais precisamente, a democracia e as novas formas de representação e manifestação da sociedade que ampliam a esfera pública. Seu livro está dividido em três capítulos: o primeiro, em que é discutida a falácia de se resumir o público à esfera estatal, e é analisada a emergência de uma esfera pública não-estatal; o segundo, em que se analisa as limitações e dilemas enfrentados pelas novas formas de controle social ou de democracia direta; e o terceiro, em que a lógica da reforma do Estado como uma reforma democrática ao invés de tecnocrática recebe amplo tratamento.

No primeiro capítulo, a partir principalmente de Habermas, Nuria examina o processo histórico através do qual ocorre um processo de deslocamento do público para o social à medida em que o liberalismo e a democracia são implantados. O primeiro deslocamento, que tem lugar nos séculos dezoito e dezenove, corresponde ao surgimento de uma sociedade civil burguesa, e se concretiza na emergência da opinião pública, de uma imprensa livre e do sistema de representação parlamentar. O segundo, neste século, traduz-se em formas neo-corporativas de integração Estado-sociedade, através as quais os interesses corporativos buscam identificar-se com a esfera pública, arriscando assim de esvaziá-la do limitado conteúdo democrático que havia alcançado, ao mesmo tempo que se amplia a área da administração burocrática do Estado. Entretanto, ainda neste século, quando o Estado e as formas neo-corporativas de administrá-lo entram em crise, e se percebe que o público não pode ser identificado com o corporativo, abre-se o espaço para o surgimento de novas formas de democracia direta ou participativa, consubstanciados nos movimentos sociais e em formas variadas de participação cidadã, ao mesmo tempo que se percebem as potencialidades da produção de serviços sociais,

principalmente os de educação e de saúde, através de instituições sem fins lucrativos. A sociedade civil ganha então uma nova definição, como espaço público não-estatal, do qual é necessário distinguir as formas de representação corporativa de interesses. O público, afinal, é o que é de todos e para todos, enquanto o corporativo refere-se aos interesses de determinado grupo, os quais, embora eventualmente legítimos, não são necessariamente públicos.

No segundo capítulo Nuria discute os novos desafios que se colocam para o regime democrático a partir das novas propostas de participação cidadã e de controle social. Até que ponto estas formas de democracia direta são de fato um avanço democrático, ou uma ameaça à democracia, que, segundo muitos críticos, teria que ser necessariamente representativa e não direta para garantir o pluralismo, os direitos das minorias. Além disso, faltaria legitimidade a essas formas diretas de controle social. Nuria naturalmente não tem uma resposta definitiva para estes problemas. Afinal ninguém tem. Está claro, entretanto, para ela, que “el centro de la cuestión remite a la creación de una nueva institucionalidad que no solo involucre la posibilidad de tornar la gestión pública mas permeable a las demandas emergentes de la sociedad, sino de retirar del Estado y de los agentes sociales privilegiados el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social” (p. 49 do original).

No terceiro capítulo, finalmente, Nuria define como objetivo da reforma administrativa pós-burocrática a "publicação" da administração pública. Ou seja, torná-la verdadeiramente pública e democrática, ao invés de capturada por uma burocracia auto-referida ou por capitalistas interessados em se apropriar do patrimônio econômico público. Evitar essa captura, afirmar os direitos republicanos, não é uma tarefa fácil, mas é uma tarefa historicamente nova que se tornou possível. É um desafio que pode ser enfrentado com chances de êxito pelas sociedades que afinal se tornaram democráticas. É uma oportunidade nova que se abre em um momento em que, apesar de todas as injustiças que ainda prevalecem no mundo, já se pode falar na universalização da democracia e dos direitos humanos.

Se a globalização obriga as administrações públicas dos estados nacionais a serem modernas e eficientes, a revolução democrática deste século que está terminando as obriga a serem de fato públicas, voltadas para o interesse geral, ao invés de auto-referidas ou submetidas a interesses de grupos econômicos. Para isto Nuria propõe a idéia da “publicação” da administração pública. Sua expectativa é a de que ocorra uma rearticulação das relações entre sociedade e Estado, que se transite de uma matriz Estado-cêntrica para uma matriz socio-cêntrica, a partir de uma reforma administrativa que combata quatro pontos

básicos: (1) a apropriação privada do Estado, (2) a atuação auto-referenciada da burocracia, (3) a falta de responsabilidade pública (accountability), e (4) a ineficiência, ou seja, o mau uso dos recursos pelo Estado. O objetivo é o de uma reforma democrática do Estado, voltada para o cidadão, que necessariamente envolva dois pontos: (1) um grau maior de penetrabilidade entre Estado e sociedade, e (2) uma maior eficiência do Estado na prestação de serviços a esse cidadão.

Que reforma será essa? Nuria tem claro que a reforma da administração pública terá que buscar inspiração na administração privada, mas adverte que a reforma admite dois enfoques: um “de mercado”, que ela vê presente na Nova Administração Pública, e outro “público”. O enfoque de mercado falha essencialmente ao não perceber a especificidade da administração pública, ao pretender lhe dar um caráter estritamente privado ou de mercado. A reforma, entretanto, é inevitável. Nuria, que não pretende apresentar uma proposta de reforma, enfatiza que hoje estão abertas as condições extra-administrativas (de caráter político e social) para a transformação da Administração Pública a partir da superação de uma matriz Estado-cêntrica. O grande desafio, diante da crítica à cultura burocrática, é utilizá-la para a publicação da administração pública, a partir do reforço da esfera pública. Não apenas da esfera pública não-estatal, mas também da Estatal, na medida em que a reconstrução do Estado é prioritária.

Estamos diante de um livro extraordinário. Um livro em que filosofia política, sociologia crítica e administração pública se interpenetram, nos quadros contraditórios da crise do Estado e da ampliação da esfera pública. Vivemos um tempo de ambigüidades e contradições, que o livro traduz e analisa de forma feliz. A produção de bens públicos a partir de organizações públicas não-estatais e do controle social, a nível principalmente local, das agências e serviços públicos cada vez mais descentralizados, são processos que podem ser equivocadamente entendidos como estratégias conservadoras de reduzir o poder do Estado, mas resultam, afinal, no fortalecimento do Estado em termos de representatividade, capacidade institucional e responsabilidade pública. Temos assim a criação de “condiciones de posibilidad ao proprio fortalecimiento de la sociedad y no solo de um segmento de ella, la mercantil” (p.62 do original). Ou seja, na medida em que se amplia a esfera pública através do público não-estatal, seja na forma de produção, seja na de controle social, fortalecem-se o Estado e a sociedade civil, e assim a própria democracia, hoje ameaçada pelas propostas neoliberais de simples mercadização da administração pública. Este fortalecimento da sociedade civil, entretanto, assinala Nuria, “no puede ser

definido como um programa desde el Estado, sino a la inversa: solo asumida desde la perspectiva de la sociedad és que se puede recubrir de sentido la propia transformación del Estado”(p. 46 no original).

É esta inversão de ótica da reforma do Estado, afinal, a contribuição mais inovadora e instigante de *Esfera Pública, Sociedad y Estado* - um livro que nos obriga a pensar na natureza da crise contemporânea, nos riscos envolvidos nas tentativas reducionistas de evitar sua captura através da mercadização da política e da administração pública, e, não obstante, nas perspectivas que se abrem para o avanço democrático através da ampliação da esfera pública que ocorre neste final de século a partir de uma sociedade em pleno processo de transformação.