

IDÉIAS

5(2)/6(1)

1998-1999



IDÉIAS

Ano 5(2)/6(1) 1998/1999

Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas



IDÉIAS

Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Universidade Estadual de Campinas

ISSN 0104-7876

Diretor: Paulo Miceli

Diretor Associado: Rubem Murilo Leão Rêgo

Comissão Editorial: Ciro Flamarion S. Cardoso – Décio Saes – Eduardo Viola – Jacynto Lins Brandão – João José Reis – José Cavalcanti de Souza – José Vicente Tavares dos Santos – Lia Osório Machado – Marilena Chauí – Marisa Lajolo – Octavio Ianni – Pedro Jacobi – Roberto Cardoso de Oliveira – Ubirajara Rebouças – Vilmar Faria

Editor: Élide Rugai Bastos

Co-editor: Cristina Meneguello

Comissão de Redação: João Quartim de Moraes – Jorge Coli – Márcio Ferreira da Silva – Oswaldo Giacóia Jr. – Pedro Paulo A. Funari – Renato Ortiz – Sebastião C. Velasco e Cruz

Setor de Publicações: Magali Mendes – Maria das Graças Almeida – Marilza A. Silva

Capa e Editoração: Maria Cimélia Garcia

Revisão: Ana Cecília Nogueira

Capa: Kurt Schwitters - Merz 410: Irgendsowas. 1922.

Impressão: Gráfica do IFCH – Unicamp

SUMÁRIO

DOSSIÊ: OS MOVIMENTOS SOCIAIS E A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA

Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática

- 7 Introdução
- 13 Sociedade Civil e Democracia: Reflexões sobre a
Realidade Brasileira
- 43 Esfera Pública e Democracia no Brasil
- 75 Desafios e Possibilidades da Participação da Sociedade
na Construção de uma Gestão Pública Democrática
- 97 Trabalhos Desenvolvidos

ARTIGOS

- 125 Cidadania e/ou Trabalho: O Dilema da Questão Social
Neste Final de Século
Josué Pereira da Silva
- 145 Da Modernidade Incompleta à Modernidade-Mundo
Renato Ortiz

- 173 Esfera Pública e Interesses Privados – Nota Sobre o Estado, o Mercado e as Corporações
Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes

RESENHAS

- 191 Marcos del Roio, *O império universal e seus antípodas.*
(Ivo Tonet)
- 197 Marionilde B. de Magalhães. *Pangermanismo e nazismo: a trajetória alemã rumo ao Brasil*
(Johnni Langer)
- 203 Gabriela Nunes Ferreira. *Centralização e Descentralização no Império. O debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai*
(Walquiria Domingues Leão Rêgo)
- 215 Esclarecimentos mais que necessários: *Tendências e Centrais Sindicais* (tréplica)
(Claudinei Coletti)
- 229 RESUMOS/ABSTRACTS

DOSSIÊ

OS MOVIMENTOS SOCIAIS E A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA: SOCIEDADE CIVIL, ESFERA PÚBLICA E GESTÃO PARTICIPATIVA

Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática

Introdução

Nos anos 80, após décadas de regime autoritário, o tema central do debate político nos países latino-americanos passa a ser a democracia que, no âmbito da crise do paradigma marxista e da efervescência política da transição de regime, assume diversos significados. No Brasil, este debate conferiu uma nova dinâmica à discussão sobre a questão democrática, pois a maior parte das análises até então existentes trabalhavam com a suposição de que a democratização se restringe às instituições e ao sistema político.

Numa visão alternativa, a construção efetiva e ampla da democracia só se torna possível quando, paralelamente à normatização das instituições políticas do Estado de direito, houver uma mudança nas relações sociais em seu conjunto, com a criação de novos valores e relações no tecido social, transcendendo a mera construção de um novo regime político¹.

¹ Evelina Dagnino, "Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania". In: Dagnino (org.) Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 1997.

Isto implica uma transformação muito mais profunda da sociedade brasileira, onde traços de autoritarismo sobrevivem ainda hoje, fortemente arraigados nas práticas cotidianas, constituindo-se em obstáculo fundamental à democratização².

Nesta perspectiva, amplia-se a própria noção de política, no sentido de que esta não se limita ao conjunto dos aparatos ou instituições que caracterizam um regime democrático-liberal, mas está inscrita no conjunto da sociedade e na textura das relações sociais. Esta dimensão conferida à política implica analisar o cotidiano das pessoas - seus valores, sua cultura, suas atitudes - como um espaço rico de possibilidades de construção de uma democracia mais profunda na sociedade brasileira³.

Fator determinante para esta nova concepção de política foi a insurgência, nas décadas de 70 e 80, de novos atores sociais que resgataram o termo *sociedade civil* e inauguraram, através de um amplo processo reivindicativo, novas formas de práticas políticas e formatos de sociabilidade, fundados em bases mais igualitárias. Mais do que isso, os movimentos sociais além de trazerem suas reivindicações a público e ampliarem as fronteiras da política para além da sua dimensão institucional, recriaram as concepções de direitos e de cidadania enquanto “estratégia

² Consultar: Carlos Nelson Coutinho, *A democracia como valor universal e outros ensaios*. Rio de Janeiro, Salamandra, 1984. Francisco Weffort, *Por que Democracia?* São Paulo, Brasiliense, 1984. Teresa Sales, “Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 25, jun. 1994. Marilena Chauí. “Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados” In: Evelina Dagnino, op cit.

³ Uma análise neste sentido, que se volta ao cotidiano “popular”, para além dos movimentos sociais e dos atores organizados da sociedade civil, está em Regina C. Laisner, *As faces do popular: entre as velhas práticas e a constituição de novas possibilidades*. (Dissertação de Mestrado em andamento) - IFCH/ UNICAMP.

política” na luta pela transformação social em direção à uma sociedade efetivamente democrática.

No encaminhamento da reflexão sobre as possibilidades da construção dessa democracia “alargada”, o conceito de *espaço público* assume valor fundamental. Este conceito é especialmente relevante para pensarmos o processo de expansão e aprofundamento da democracia no Brasil porque através dele podemos perceber, por um lado, como a política pode ser ampliada, e por outro, como o conflito pode ser legitimado. O espaço público afirma um procedimento que se alicerça na suposição da igualdade, construída sob os fios das diferenças e institui um cenário para o estabelecimento das fronteiras entre público e privado, indicando também uma nova forma de relacionamento com o Estado.

Interpretado desta maneira, o espaço público revela-se um campo importante de combate a dois grandes obstáculos à construção da democracia no Brasil - a hierarquização das relações sociais e a apropriação do público pelo privado. O desafio para uma efetiva democratização do Estado e da sociedade no Brasil passa pela construção de um espaço público onde “público” seja diferente de “estatal”, e onde a apropriação do Estado não seja privada, mas tenha como critério a exposição pública e negociada de interesses.

As experiências de constituição do espaço público, ao desafiarem a estatização da política e o acesso privatizado às agências de controle e decisão estatal, impõem como princípios para o funcionamento do Estado temas como transparência, visibilidade e controle social, abrindo espaço para uma nova racionalidade. Neste sentido, torna-se de fundamental importância a análise das possibilidades em torno de uma *gestão pública democrática* e sua relação com a construção de espaços públicos.

A construção da sociedade civil, a reconstituição de espaços de convivência pública e a renovação da gestão pública, ao

contrário do que reza a dogmática neoliberal, que subordina a política à economia, fazem com que a política possa se realizar enquanto projeto ético, utopia de uma nova sociedade e de um novo Estado. Nestas experiências democratizantes se desafia a lógica excludente do mercado e se promove o encontro entre ética e política, cujas conseqüências estão na transformação das práticas no interior do Estado, no questionamento do autoritarismo social e na reinvenção dos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade.

São esses os elementos que fundamentam e configuram o pano de fundo das discussões no interior do “Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática”. A partir deles emergem três temas centrais, já destacados ao longo desta introdução, quais sejam, a sociedade civil, o espaço público e a gestão pública democrática. Neste dossiê, procuramos lidar com estes temas nos três artigos que se seguem. Como fruto de um processo de discussão coletiva, estes artigos, longe de elaborações acabadas sobre os temas, se apresentam como uma sistematização de idéias que carregam em si, ao mesmo tempo, dúvidas e certezas. Podemos dizer que se tratam, na verdade, de um “pensar alto” coletivo.

O “Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática” começou a desenvolver suas atividades a partir de setembro de 1996. Este grupo, formado por pessoas ligadas, de alguma forma, ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH-UNICAMP), tem como objetivo principal a discussão de um tema que, ao nosso ver, é de fundamental importância para o país: a construção e consolidação da democracia.

Nesta perspectiva, discutimos artigos e livros, debatemos sobre nossos trabalhos e projetos de pesquisa, e recebemos

peças que têm refletido sobre questões relativas aos múltiplos e difíceis problemas (teóricos e empíricos) enfrentados no processo de democratização do país⁴. Neste sentido, este grupo passou a ser uma alternativa ao isolamento que normalmente os pesquisadores encontram quando estão elaborando seus trabalhos, na medida em que se constitui como um canal ou espaço de exposição de dúvidas, de refinamento de nossas análises e, por que não, de compartilhamento das alegrias e dificuldades que normalmente perpassam o processo de elaboração de trabalhos científicos.

Este dossiê constitui-se no primeiro esforço de sistematização coletiva de nossas discussões. Com ele pretendemos finalizar uma etapa e passar para uma nova fase em nossa trajetória, reformulando nossas velhas inquietações e elaborando novas questões para o futuro. Ele foi elaborado coletivamente, durante os meses de outubro de 1998 a maio de 1999. Definidos os temas que deveriam compor esse dossiê, formamos sub-grupos para a elaboração de cada um deles. As sucessivas versões foram comentadas e discutidas intensamente por todos, procurando precisar melhor nossas idéias, refinar nossos argumentos, negociar nossas diferenças internas. Embora o produto final não reproduza necessariamente a riqueza desse processo, no qual inúmeras reuniões alternaram-se com o uso intenso de correio eletrônico, queremos registrar que o desafio de produzir um trabalho intelectual coletivo, com todas as dificuldades e o esforço que implica, nos trouxe uma enorme gratificação.

⁴ Um momento que vale a pena ressaltar na trajetória do grupo foi a sua participação na Oficina de Trabalho "Movimentos Sociais, Democratização e Cidadania" realizada no IFCH/UNICAMP como parte das atividades do Projeto Rockefeller sobre Cultura Democrática e Cidadania, da Área de Cultura e Política do Doutorado em Ciências Sociais, durante o mês de junho de 1997.

O grupo compõe-se neste momento de Ana Cláudia Chaves Teixeira, Ana Paula Paes de Paula, Carla Cecília R. Almeida Silva, Evelina Dagnino, Lígia H. H. Lüchmann, Luciana Tatagiba, Maria do Carmo A. A. Carvalho, Regina Cláudia Laisner e Sérgio Resende Carvalho, cujos trabalhos de pesquisa acadêmica estão apresentados ao final deste dossiê.

Gostaríamos de aproveitar a oportunidade para agradecer àqueles que, de alguma forma, participaram e contribuíram para o aprofundamento de nossas reflexões: Ana Targina Rodrigues Ferraz, Sergio Baierle, Jeffrey Rubin, Brian Wampler, Rachel Meneguello e Felipe Torres. Agradecemos também aos professores que foram convidados ao longo da existência do grupo, Sérgio Costa, Ana Maria Doimo e Reginaldo de Moraes pelas instigantes e acaloradas discussões que nos proporcionaram. Um agradecimento especial a Karina Borges, por ter construído conosco esta história, participando ativamente do grupo até dezembro de 1998.

SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA: REFLEXÕES SOBRE A REALIDADE BRASILEIRA

Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática

Nosso objetivo neste artigo é apresentar uma reflexão sobre o significado da sociedade civil no contexto brasileiro. O interesse neste tema, como pretendemos explorar ao longo do artigo, está ancorado numa concepção de democracia que não se restringe às instituições e aparatos que caracterizam um regime democrático-liberal, uma vez que se remete à democracia como forma de sociedade, incluindo suas práticas sociais e culturais. É a partir deste pano de fundo que este grupo de estudos vem pensando e problematizando a categoria 'sociedade civil'.

Pretendemos aqui resgatar algumas das questões que vêm sistematicamente se apresentando como objeto de reflexões deste grupo, tanto do ponto de vista "prático", ao realizarmos nossas pesquisas de campo em nossos projetos específicos, quanto do ponto de vista teórico. Nossa proposta aqui é organizar alguns elementos que julgamos fundamentais para refletir sobre a sociedade civil no Brasil contemporâneo.

Consideramos que o termo sociedade civil recobre um amplo leque de experiências, que vão desde as organizações recreati-

vas, desportivas até as entidades filantrópicas e assistenciais, os diversos grupos de manifestação cultural, as organizações empresariais, as associações de defesa dos direitos humanos de maneira geral, incluindo as ONGs e os diferentes movimentos sociais. Neste sentido, a sociedade civil configura-se como um amplo e diverso conjunto de experimentações de organização política, que abriga diferentes objetivos e projetos.

Embora o uso da noção de sociedade civil recubra atores muito diferenciados, é importante destacar que esse termo passou a fazer parte do debate político nacional a partir da luta de movimentos sociais pela construção da democracia que denominamos de “campo movimentalista”- que vem historicamente exercendo um papel primordial neste processo, através da construção de um campo ético-político pautado na promoção da igualdade e justiça social. Esses atores têm impulsionado um processo de democratização, não apenas no que diz respeito à instituição de um regime político democrático, como no que se refere à democratização das relações sociais.

Nesta perspectiva, partimos de um primeiro conjunto de questões que está diretamente relacionado com as articulações entre a organização da sociedade civil e a construção da democracia. Trata-se de pensar qual é o papel da sociedade civil no processo de democratização da sociedade e em que medida este processo afeta ou causa impacto nos atores desta sociedade.

Outro conjunto de questões, diz respeito às definições que o termo sociedade civil recebe a partir dos anos 70, em vista de diferentes orientações teóricas ou projetos políticos. Nesta perspectiva, refletimos sobre os diferentes significados e papéis atribuídos à sociedade civil, procurando perceber como projetos políticos opostos concebem este termo e fazem uso prático dele.

Por último, tendo em vista uma definição da sociedade civil articulada com a questão da construção democrática, questiona-se acerca de uma suposta virtuosidade e homogeneidade que o uso do termo sociedade civil poderia sugerir. Neste sentido, per-

gunta-se: é possível falar em termos de uma virtuosidade supostamente inerente à sociedade civil? É possível articular o pluralismo e a heterogeneidade da sociedade civil a um projeto de aprofundamento da democracia? Uma sociedade civil plural e heterogênea engendraria um projeto de transformação social?

Sem a intenção de dar conta de todas essas questões, o primeiro tópico deste artigo tem como objetivo apresentar uma discussão sobre como a sociedade civil emerge no Brasil, e como esta categoria torna-se historicamente importante. No item seguinte, apresentamos, à luz de um conjunto de novas características da sociedade civil no contexto atual, algumas contraposições entre os termos sociedade civil e terceiro setor. Tendo em vista fundamentar as características da sociedade civil atual e sua articulação com a democracia, recorreremos aos seguintes eixos temáticos: o pluralismo e a heterogeneidade; a autonomia; as relações com o mercado e o Estado; publicidade e a civilidade.

Importa neste artigo, menos do que apresentar uma reflexão acabada sobre a sociedade civil, sistematizar alguns elementos - teóricos e empíricos - na busca por um maior entendimento a respeito das possibilidades, dificuldades e impactos da ação dos grupos e associações que compõem a sociedade civil junto ao processo de democratização do país.

1. O “Surgimento” da Sociedade Civil no Brasil

A categoria ‘sociedade civil’ vem sofrendo variações e reformulações, que seguem a trajetória das lutas políticas e sociais do país. O uso do termo ganha terreno durante a ditadura militar, sendo que a partir dos anos 70 ele passa a ser introduzido no vocabulário político e desenvolvido teoricamente, já que até então era pouco ou fracamente abordado pelos intelectuais brasileiros. Bastante significativa para explicar este quadro de

ausência de uma tematização mais específica sobre a categoria sociedade civil, no período anterior aos anos 70, parece ter sido a existência de outras categorias que abarcavam parte do que entendemos por sociedade civil hoje. Entre elas deve-se destacar o peso e a influência do paradigma marxista que, apontando a luta de classes como motor da história, elevava a classe trabalhadora como protagonista privilegiada da transformação social.

Podemos somar a esta razão, o processo de modernização iniciado com a Revolução de 30, no qual o Estado teve um papel central na organização do capitalismo industrial, e o subsequente pacto populista, que vigorou no país de 1946 até 1964 e incorporava, de forma centralizadora e tutelar, os setores e organizações populares na dinâmica das políticas estatais¹. Esse processo de controle político-estatal sobre as organizações e manifestações sociais era feito através de mecanismos variados de tutela e subordinação, que se constituíram como fortes obstáculos para a organização autônoma da sociedade.

O uso do termo e o seu desenvolvimento conceitual ganham impulso no contexto da ditadura militar, nos anos 70, fruto do surgimento e generalização de um conjunto de organizações e associações civis. As décadas de 70 e 80 apresentam-se, portanto, como um marco na história da organização civil no país. Trata-se de um quadro novo, na medida em que supera, tanto quantitativa quanto qualitativamente, o conjunto de experiências de organização social anterior ao período da ditadura, uma vez que há a ampliação e pluralização dos grupos, associações e instituições, que procuram se posicionar de forma autônoma em relação ao Estado. A questão da autonomia surge, portanto, como o primeiro elemento articulador de uma noção de sociedade civil.

¹ Francisco Weffort, *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

Podemos levantar a hipótese de que este novo quadro organizativo deveu-se, de certo modo, ao contexto de fechamento dos canais institucionais de participação e representação política, a exemplo da proibição dos partidos políticos. Entretanto, não podemos considerar que estas organizações emergiram meramente como reação contra a ditadura. O contexto autoritário parece ter configurado uma situação extrema que aglutinou os diversos atores sociais que, mesmo antes da implantação da ditadura no Brasil, já reivindicavam, de alguma forma, participação no processo político². Portanto, a luta comum contra a ditadura reuniu importantes setores sociais, que passavam por redefinições, a exemplo da Igreja Católica, dos grupos de esquerda e da estrutura sindical, que, de acordo com Sader³, modificavam sua relação com os seus respectivos públicos e forneciam as novas matrizes que sustentariam a participação política autônoma frente ao Estado, quais sejam, a Teologia da Libertação, o marxismo renovado e o novo sindicalismo, respectivamente.

Num primeiro momento, o uso do termo sociedade civil passa a se constituir como eixo de identificação deste vasto campo de atores que se organizavam coletivamente, tornando públicas as suas carências, e reivindicando mais liberdade e mais justiça social, no esboço de um projeto que, naquele contexto, unificava o quadro múltiplo e heterogêneo da organização social, através de uma demanda comum de derrubada do regime autoritário e da construção da democracia. Um amplo e variado conjunto de

² Algumas experiências foram significativas, entre elas podemos citar: os Centros Populares de Cultura (CPC), organizados por estudantes e artistas, e os movimentos de Ação Católica e o Movimento de Educação de Base, experiências no interior da Igreja Católica que influenciaram uma postura mais progressista dessa instituição.

³ Eder Sader, *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

organizações, movimentos, instituições que, de forma mais combativa ou mais “branda”, questionava o regime, passou a ocupar este campo ainda precariamente conceitualizado⁴. A Igreja Católica - principalmente por meio da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) -, através da sua atuação em pastorais junto aos setores excluídos, organizadas em torno de vários temas, tais como, juventude e movimento operário, e através da organização e multiplicação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs); bem como a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e a ABI (Associação Brasileira de Imprensa), foram elementos de destaque da sociedade civil, naquele contexto de ditadura militar. Enquanto setores de “elite” da sociedade civil⁵, estas instituições exerceram um papel fundamental na denúncia à violação dos direitos humanos e na luta pela implantação do Estado de direito e estimularam e permitiram a generalização de grupos reivindicativos, de protestos e de luta pela derrubada do autoritarismo.

Este novo contexto de mobilização da sociedade civil estimulou o desenvolvimento de novas reflexões acerca do sentido da democracia no Brasil. Nessa direção, estão os trabalhos de Coutinho e Weffort⁶ que, no interior de um debate travado na esquerda brasileira sobre o significado e os princípios da democracia, recuperam a idéia de democracia como valor universal em contraposição a uma visão instrumental, valorizando a legitimidade da sociedade civil, agora vista como

⁴ Sérgio Costa. “Categoria analítica ou *passe-partout* político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil”. *BIB*, n. 43, 1997.

⁵ Maria Helena Moreira Alves, *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis, Vozes, 1987.

⁶ Carlos Nelson Coutinho, “A democracia como valor universal”. In: Coutinho, *A democracia como valor universal e outros ensaios*. Rio de Janeiro, Salamandra, 1980; e Weffort, *Por que democracia?* São Paulo, Brasiliense, 1984.

composta por sujeitos que também fazem política e buscam a “socialização da política” através de mecanismos de representação direta.

Para os teóricos e os próprios atores que participaram daquele processo, os setores que começavam a ter uma importância significativa eram os movimentos sociais, que davam corpo ao termo sociedade civil. Assim sendo, as forças populares no interior da sociedade civil ocupavam o papel de agentes centrais, elevados a protagonistas da transformação social, papel outrora ocupado apenas pelo proletariado. Nesta perspectiva, as organizações e manifestações coletivas como as organizações de bairro (associações de moradores, federações, confederações), sindicatos, CEBs, grupos de mulheres etc. tornam-se alvo privilegiado de atenção e investigações por parte da academia. Ressalta-se a significativa incorporação, por parte desses setores da academia, de um conjunto de idéias gramscianas, sobretudo no que se refere à importância da sociedade civil para o processo de transformação social. Esta leitura de Gramsci - autor passível de várias interpretações, dado o caráter fragmentário de sua obra - articula o conceito de hegemonia a uma noção de transformação que inclui o terreno das práticas sociais e culturais. Essa incorporação alastra-se e influencia também, de várias formas, lideranças e militantes dos movimentos populares, que articulam as idéias gramscianas ao seu discurso e à sua prática política.

Os movimentos sociais, tanto os de tipo “populares urbanos”, quanto os chamados movimentos por demandas universais (feministas, homossexuais, ecologistas, de igualdade racial etc.), passam a ter íntima relação com a categoria sociedade civil, tornando-a objeto de uma vasta produção teórica durante toda a década de 80. Seja a partir de um projeto político claramente delineado, seja tendo em vista o combate ao autoritarismo das relações sociais (fruto do autoritarismo político e cultural e da exclusão econômico-social), inumeráveis estu-

dos buscavam apontar as potencialidades dos movimentos sociais, acentuando-se (com bases interpretativas diferenciadas e muitas vezes conflitantes), na década de 80, o espontaneísmo, a democracia de base, o poder popular e a autonomia em relação ao Estado – apontado como a esfera da repressão, coerção, opressão e exploração. Em contraposição à cultura autoritária vigente, os movimentos sociais (ou novos movimentos sociais) foram apontados como sujeitos por excelência do processo de criação e generalização de uma cultura democrática, através de novas formas de práticas políticas e novos formatos de sociabilidade, fundados em bases mais igualitárias⁷.

As novas práticas políticas inauguradas pelos movimentos sociais e as questões que eles apresentavam para a sociedade como um todo redefiniram o espaço da política. Fazer política não era mais uma atividade apenas do Estado ou dos partidos, mas de toda a sociedade. E mais, fazer política era uma atividade que estava voltada para o conjunto do tecido social. A luta por direitos, nesse sentido, é paradigmática. Os diferentes atores sociais, ao reivindicarem direitos (já existentes ou que precisavam ser criados), rebelavam-se tanto contra as relações hierárquicas e desiguais entre os governantes e governados quanto contra o autoritarismo social presente nas relações cotidianas.

⁷ Vários atores analisaram os potenciais e os impactos dos movimentos sociais, na esfera da cultura, na construção de identidades orientadas por novos valores, no papel de democratização da sociedade. Ver, por exemplo: Tilman Evers, "A face oculta dos novos movimentos sociais". *Novos Estudos CEBRAP*, v.2, n.4, abr. 1984. Renato R. Boschi, *A arte da associação - política de base e democracia no Brasil*. São Paulo, Vértice, 1987. Ana M. Doimo e Geert Banck, "Novas Forças, Velhos Limites? Estudo de Caso de um Movimento Social Urbano". *X ANPOCS*, out.1986 (mimeo). Eder Sader, *op.cit.* Sônia Larangeira (org), *Classes e movimentos sociais na América Latina*. São Paulo, Hucitec, 1990. Ilse Scherer-Warren e Paulo Krischke (org.), *Uma revolução no cotidiano?* São Paulo, Brasiliense, 1987.

Assim, além de provocarem e/ou reivindicarem mudanças nos padrões das relações sociais, potencializando a instituição de novos padrões de comportamento social (igualdade de gênero, respeito à natureza etc.), estes movimentos construíram um novo padrão de cidadania, no sentido do “direito a ter direitos”, numa referência à reivindicação ao acesso ao sistema político, “pelo direito de participar efetivamente da própria definição desse sistema”⁸.

A concretização ou garantia dos direitos constitucionais, a instituição de novos direitos, a tematização de questões na esfera pública que antes estavam relegadas apenas ao domínio privado, a instituição de múltiplos espaços públicos, a construção de novas sociabilidades e de novos mecanismos de gestão de políticas públicas são conquistas alcançadas através de uma ampla participação dos movimentos sociais⁹. Dessa forma, constituíram-se como sujeitos ativos e políticos, cujas demandas extrapolavam, em muitos casos, o âmbito local, lutando por mudanças profundas e significativas no tocante às políticas nacionais. Exemplos disso foram as articulações em diferentes momentos e contextos, como a luta pela Anistia; o movimento contra o aumento do custo de vida nos anos 70; o movimento pelas “Diretas-Já” no início dos anos 80; a campanha pela participação popular na elaboração da Constituição de 88; e, mais recentemente, o movimento pró-impeachment do presidente Collor no início dos anos 90. Estas articulações permitiram a troca de experiências entre diferentes atores,

⁸ Evelina Dagnino, “Os movimentos sociais e a emergência de uma noção de cidadania”. In: Dagnino (org.), *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1994, p. 109.

⁹ Consultar o texto “Esfera pública e democracia no Brasil”, também publicado neste número da *Revista Idéias*.

possibilitando também a emergência de novas questões para os movimentos sociais¹⁰.

A afirmação da autonomia em relação ao Estado e aos partidos políticos era fundamental, porque através dela foram construídas as identidades dos próprios atores sociais. De acordo com Paoli, “a década de 80 confirmaria - não sem conflitos internos e externos - esta nova imagem da classe operária fabril e urbana em direção à sua autonomia”¹¹. Em se tratando dos movimentos sociais urbanos, a questão da autonomia, ou do discurso “contra o Estado”, apresentava-se como norte articulador e diferenciador das tradicionais relações de clientelismo¹². Schumacher e Vargas¹³, ao tratarem do movimento feminista, atestam que a construção de identidades estava intrinsecamente vinculada à questão da autonomia: “a palavra mágica incorporada nessa descoberta (das semelhanças) foi autonomia, entendida por cada grupo, talvez, de uma maneira distinta, da sua própria maneira. Autonomia com relação aos

¹⁰ Scherer-Warren, por exemplo, analisa a penetração das utopias feministas na Teologia da Libertação, bem como as articulações entre movimentos sociais rurais e movimentos ecologistas, ressaltando que “os movimentos vêm assumindo a forma de redes com conteúdos éticos”. Ilse Scherer-Warren, *Redes de movimentos sociais*. São Paulo, Loyola, 1993, p. 104. Leis resalta que “o ambientalismo surgido como um movimento reduzido de pessoas, grupos e associações preocupados com o meio ambiente transformou-se num ramificado movimento multissetorial (...) cujos valores e propostas vão disseminando-se por estruturas governamentais, organizações não-governamentais, grupos comunitários de base, comunidade científica e empresariado”. Héctor Leis. *O labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização*. São Paulo/Blumenau, Gaia/Furb, 1996, p. 91.

¹¹ Maria C. Paoli, “Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político” In: M. Hellmann (org), *Movimentos sociais e democracia no Brasil*. São Paulo, Marco Zero, 1995, p. 31.

¹² Idem, *ibidem*.

¹³ M. Schumacher & E. Vargas, “Lugar no governo: álibi ou conquista?” *Revista de Estudos Feministas*, Ciec/Eco/UFRJ, v.1, n. 2, 1993.

homens (muitas), autonomia com relação aos partidos políticos (algumas) e autonomia com relação ao Estado (todas)”.

Dessa forma, podemos dizer que o desenvolvimento do termo sociedade civil está diretamente relacionado à ênfase nas iniciativas e manifestações vindas da base da sociedade. Em um país marcado por um Estado centralizador, por uma cidadania originalmente regulada¹⁴ e por uma ditadura militar de mais de vinte anos, falar em sociedade civil significa pensar naquilo que potencialmente emerge da sociedade sem o controle do Estado. Não é por acaso que este termo se torna importante em pleno regime militar, significando, naquele momento, um amplo conjunto de organizações que lutavam ou se posicionavam contra o regime autoritário. As reformulações teóricas, em grande parte advindas da incorporação das teorias sobre os movimentos sociais, permitiram que, durante a década de 80, ocorresse uma articulação direta da categoria ‘sociedade civil’ ao protagonismo dos movimentos sociais. Como veremos, só com a abertura política, haverá um processo de maior pluralização dos atores sociais e o termo sociedade civil passará a ser mais amplamente empregado. Se ele teve, num primeiro momento, uma forte conotação de oposição ao regime e ao Estado, é hoje fortemente utilizado para pensar em ações e iniciativas da sociedade que, não estando necessariamente em oposição ao Estado, dizem respeito agora a um campo que é próprio da sociedade civil.

2. A Sociedade Civil no Contexto Atual

O processo de democratização e a abertura de novos canais de participação política junto a setores e órgãos do governo

¹⁴ Wanderley Guilherme dos Santos, *Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campus, 1987.

trouxeram conseqüências significativas à reformulação do olhar sobre a relação entre sociedade civil e Estado, já que “com o aprofundamento do processo de democratização, as clivagens latentes no bloco da ‘sociedade civil’ pela democracia vêm, inevitavelmente, à tona”¹⁵. O impacto que a lenta e gradual abertura democrática teve nos movimentos sociais pode ser percebido na mudança de ênfase dos trabalhos acadêmicos sobre esses movimentos. A década de 90 vai testemunhar uma diminuição das interpretações que enfatizavam o espontaneísmo e o poder popular, ao mesmo tempo em que presencia o surgimento de um conjunto de trabalhos que dão ênfase ao “refluxo” dos movimentos¹⁶, como se os mesmos tivessem exercido um papel simplesmente reativo ao contexto da ditadura militar, sem a capacidade de se redefinirem e de atuarem fren-

¹⁵ S. Costa, *op. cit.*

¹⁶ Ruth Cardoso, “A Trajetória dos Movimentos Sociais”. In: Evelina Dagnino, *Os anos 90: Política e sociedade no Brasil, op. cit.* Esta nova fase para os mais diferentes atores sociais, fez com que fossem produzidas teorias que procuravam compreender o que foi chamado de “crise dos movimentos sociais”. Gohn salienta que, além dos fatores externos - crise econômica, desemprego, neoliberalismo - crises internas aos movimentos, como a dependência das assessorias e a juridicidade das demandas são fatores determinantes para uma desarticulação expressiva dos movimentos sociais. M^a da Glória Gohn, “Movimentos, organizações populares e cidadania: conquistas, problemas e perspectivas nos anos 90”. *XVII ANPOCS*, 1993, p. 98. Já Doimo adverte que, para além das mudanças conjunturais, a explicação da crise deve ser “buscada na intersecção entre a condição estruturalmente ambígua dos movimentos de ação-direta, e as conexões ativas que os atualizaram conjunturalmente enquanto campo ético-político referido ao popular”, aludindo aqui às reformulações e mudanças de atitudes e posturas da Igreja Católica, CEB’s, ONGs, intelectualidade acadêmica e segmentos da esquerda. Ana M. Doimo, *A vez e a voz do Popular*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ANPOCS, 1995, p. 201.

te ao novo contexto de forma propositiva¹⁷. Diferentemente desta perspectiva, pretendemos compreender como os movimentos sociais - enquanto parte ativa da sociedade civil - reconfiguram-se, no contexto de consolidação do regime democrático, através de novas formas de atuação. Trata-se de compreender que os movimentos sociais vivem um momento, nos anos 90, não de refluxo, mas sim de redefinição¹⁸.

A sociedade civil passa, então, a apresentar alterações significativas no tocante a sua configuração, sua atuação e aos impactos que causa no conjunto da social. O contexto de explosão, visibilidade e combatividade que caracterizou o quadro do associativismo dos anos 70 e 80 redimensiona-se, nos anos 90, configurando um novo cenário associativista no país.

Podemos elencar seis elementos que compõem este novo momento: 1. uma maior disponibilidade, diante da possibilidade recém instaurada, dos atores da sociedade civil negociarem com o Estado, como demonstram as experiências de parceria existentes atualmente entre Estado e atores da sociedade civil¹⁹; 2. uma tendência à institucionalização dos movimentos e das ONGs, no sentido de uma maior 'profissionalização', eficácia nos resultados, captação e otimização de recursos materiais e humanos; 3. ampliação das temáticas abordadas pela sociedade

¹⁷ Ver a crítica de Sérgio G. Baierle, "The explosion of experience: the emergence of a new ethical-political principle in popular movements in Porto Alegre, Brazil". In: Sonia Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar, *Cultures of politics. Politics of cultures: re-visioning Latin American social movements*. Boulder/Colorado, Westview Press, 1998.

¹⁸ Maria do Carmo A. A. Carvalho, "*Eppur si muove...*" *Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil*. Campinas, 1997. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - IFCH/UNICAMP.

¹⁹ Ver no texto "Desafios e possibilidades da participação da sociedade na construção de uma gestão pública democrática", também neste número da *Revista Idéias*, como a parceria é problematizada.

civil e do número de atores, que se vêem legitimados neste novo cenário de liberdade de associação²⁰; 4. manifestação mais explícita da pluralidade de intenções, da heterogeneidade de posições e demandas – clivagens, conflitos e ambigüidades – já existentes no interior da sociedade civil e que emergem com mais força num cenário em que os projetos não mais se unificam em torno de um objetivo comum, qual seja, a luta contra a ditadura; 5. maiores possibilidades, tendo em vista o novo cenário das “liberdades democráticas”, de uma atuação na esfera pública, e portanto, de ampliação no grau de publicidade das demandas e problemas sociais apontados pela sociedade civil; 6. articulações dos movimentos sociais entre si e com diferentes atores sociais em redes (ou teias) mais ou menos formalizadas, configurando um novo padrão de atuação dos movimentos sociais.

Este novo cenário suscita, a nosso ver, algumas importantes inquietações. Em primeiro lugar, a ampliação e pluralização dos atores que ocupam o espaço da sociedade civil tornam mais complexas as tentativas de uma maior especificação acerca do conjunto de atores enquadrados nesta categoria. Em segundo lugar, as crescentes interações com o Estado resignificam os conceitos de identidade e autonomia, no sentido de que processos de gestão participativa vêm requerendo uma nova postura - mais propositiva e aberta à negociação - nas suas relações com o Estado e acarretando um conjunto de conflitos e dilemas para

²⁰ A pesquisa de Santos, nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, mostra como a maior parte das associações civis das duas cidades foram criadas nas décadas de 70 e 80. W. G. Santos, *Razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1993. Pesquisa mais recente, em quatro cidades (Florianópolis, Belo Horizonte, Juiz de Fora e São Paulo), aponta como há um aumento significativo do número de associações civis e de uma maior diversificação destas associações na década de 90, com a volta à democracia. Ilse Scherer-Warren et alli, “O Novo Associativismo Brasileiro”. *Relatório Final apresentado ao Convênio Ford/ ANPOCS*, 1998.

os atores da sociedade civil que reivindicam uma relação igualitária. E por último, a dinamicidade e as articulações entre os atores, demandas e estratégias de ação vêm requerendo a construção de novas ferramentas teóricas capazes de propiciar melhor entendimento desta realidade. Os conceitos de redes (network organizations) ou teias (webs) nos parecem frutíferos para pensarmos estas articulações, na medida em que se reportam a uma multiplicidade de atores, grupos, temas e discursos que interagem, seja se organizando formal ou informalmente, ou instituindo novos espaços e campos discursivos²¹.

É neste novo contexto que o próprio termo sociedade civil passa a ser objeto de vários significados diferenciados e em disputa. São significados atribuídos por projetos políticos diversos e por vezes antagônicos.

Em uma perspectiva neoliberal, exalta-se o mercado como agente organizador da dinâmica social e “sataniza-se” o Estado como causador de todos os infortúnios do mundo capitalista²². A premissa básica é, ao criticar o Estado, esvaziar a esfera pública de um conteúdo ético e normatizador da vida social, e fortalecer a esfera do privado (palco e exemplo da eficácia e competência), base de uma política orientada pelo livre jogo do mercado.

²¹ Segundo Alvarez e Dagnino, a noção de teia procura apreender as complexas e imbricadas, e muitas vezes precárias, articulações não apenas entre as organizações civis entre si, como entre os diferentes atores (coletivos e individuais) com a institucionalidade política. Sonia Alvarez e Evelina Dagnino, “Para além da ‘democracia realmente existente’: movimentos sociais, a nova cidadania e a configuração de espaços públicos alternativos”. *XIX ANPOCS*, 1995.

²² A. Borón, “A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal”. In: E. Sader e P. Gentili (orgs.), *Pós-neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo/Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995, p. 77.

No Brasil, a ortodoxia neoliberal tem gerado a desestatização e a desregulamentação dos direitos sociais, agravando sobremaneira as desigualdades e a exclusão, e, conseqüentemente, aprofundando um processo de segmentação social caracterizada por verdadeiros *apartheids*, onde um pequeno setor de integrados ao mercado se contrapõe a uma grande maioria de excluídos. “As políticas sociais cedem lugar à centralidade da política industrial, os critérios de justiça são abandonados em nome dos critérios de eficácia”²³.

Estas propostas neoliberais vêm crescentemente desresponsabilizando o Estado no atendimento e garantia dos direitos de cidadania, passando tal responsabilidade à sociedade civil, sob forte apelo aos princípios da solidariedade. Neste aspecto, há um deslocamento para a sociedade civil de atribuições que anteriormente eram do Estado, passando para a “responsabilidade privada” questões que faziam parte do domínio dos direitos. A responsabilidade pública de garantir serviços sociais é transferida para a comunidade (para a família, ONGs e filantropia). Temos, então, uma solidariedade não mais baseada em critérios de igualdade e de universalização dos direitos, mas na benemerência daqueles que podem ou querem doar um pouco do seu tempo ou do seu dinheiro. A responsabilidade deixa de ser pública e passa a ser moral, “entendida como dever de solidariedade em relação aos mais pobres”²⁴.

Parece que esta é a perspectiva que está por trás de algumas definições recorrentes hoje sobre o chamado terceiro setor, que o caracterizam como uma nova esfera social, ao lado do Estado (primeiro setor) e do mercado (segundo setor). Utilizada com

²³ V.S. Telles e M.C. Paoli, “Social rights: conflicts and negotiations in contemporary Brazil”. In: S. Alvarez; E. Dagnino e Arturo Escobar, *op. cit.*

²⁴ V. S. Telles, “A nova questão social brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade”, *mimeo*, 1998.

mais freqüência nos Estados Unidos, esta noção procura recuperar “os valores de solidariedade” e as “iniciativas individuais em prol do bem público”²⁵. No Brasil, para os partidários do termo terceiro setor, defender esta noção em detrimento da concepção de sociedade civil é sair de uma “oposição sistêmica ao Estado” que esta última supostamente sugere²⁶. Trata-se, segundo esta corrente, de um “conjunto de iniciativas particulares com um sentido público”²⁷; que está fundamentado na tese moral de “importar-se com o outro”²⁸.

Destaca-se, nesta perspectiva, que o terceiro setor atenderia a população que vem crescentemente sendo excluída tanto do acesso aos serviços públicos, já que o Estado vem progressivamente limitando o atendimento das demandas sociais; quanto do acesso aos produtos e serviços oferecidos pelo mercado, situação agravada pelo crescente desemprego. Alguns grupos e fundações empresariais têm assumido, recentemente, ações complementares às do Estado em determinadas políticas sociais, o que pode desresponsabilizá-lo e, por conseguinte, reforçar a proposta neoliberal de diminuição dos encargos sociais. Na área de educação, por exemplo, várias experiências se desenvolvem ancoradas em valores de voluntarismo e solidariedade, respaldadas por uma idéia de responsabilidade. Se por um lado estimulam a ampliação de iniciativas - tão caras à nossa sociedade - de investimentos na área social, por outro,

²⁵ Lester Salamon, “Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor”. In: E. B. Ioschpe, *Terceiro setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1997, p. 92.

²⁶ R. C. Fernandes, *Privado, porém público*. Rio de Janeiro, Relume-Delumará, 1994, p. 127.

²⁷ Idem, *Ibidem*.

²⁸ R. C. Fernandes, “Elos de uma cidadania planetária”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 28, jun. 1995.

têm se configurado como uma forte tendência de substituir as políticas sociais enquanto conjunto de ações de responsabilidade pública, por um conjunto de ações fragmentadas, individualizadas e submetidas aos entendimentos e interesses dos diferentes grupos e atores sociais, sejam empresários, ONGs, igrejas etc.

Esta perspectiva da sociedade civil (ou do terceiro setor, dependendo de como cada autor denomina o associativismo civil) ancorada nos ideais neoliberais, entra em conflito com outra perspectiva que busca o fortalecimento de seus atores no controle progressivo tanto do Estado como do mercado. Uma perspectiva de fortalecimento da participação política dos cidadãos no sentido de “pertencimento” coletivo, de tornar visíveis os problemas e injustiças sociais e de co-gestão das políticas públicas.

Há, portanto, possibilidades em conflito na sociedade brasileira: por um lado, a possibilidade do reconhecimento e da generalização dos direitos, da ampliação da democracia e da cidadania através do debate público das regras da vida social; por outro lado, propostas neoliberais que pretendem privatizar relações sociais recusando a “mediação pública dos direitos e esferas de representação”, através da redução da sociedade civil ao mercado, da política à eficácia técnico-administrativa, dos direitos mediados por categorias universais da cidadania à autonomia de indivíduos privados²⁹.

O papel atribuído à sociedade civil pelo neoliberalismo tem trazido também uma série de dificuldades práticas aos seus atores na efetivação de projetos sociais. No contexto de abertura política e de novos canais institucionais para os movimentos sociais e ONGs, muitas associações civis passaram (e passam) a viver o dilema de como se posicionar contra o neoliberalismo,

²⁹ V. S. Telles e M. C. Paoli, *op. cit.*, p. 17.

que também valoriza a atuação da sociedade civil e critica o Estado. Este debate interno ficou marcado pela questão de como evitar que se tornassem “aliviadoras de políticas recessivas”³⁰. Com uma nova conjuntura política, era o momento para que as organizações da sociedade mudassem seus rumos, deixassem a denúncia da institucionalidade política autoritária para assumirem ações propositivas, rompendo com o espírito resistente à institucionalidade. Ao se tornarem mais propositivas, passaram a estar sempre no limiar entre constituírem-se como aprofundadoras da democracia e da cidadania através da expansão da esfera pública; e /ou tornarem-se substitutas do papel estatal de fornecer serviços públicos aos cidadãos³¹.

Neste contexto, a ênfase à independência do terceiro setor, ao mesmo tempo em que afasta o Estado, aproxima a sociedade civil do mercado. Ao mesmo tempo em que reduz o papel do Estado junto às políticas sociais, amplia, de forma fragmentária, a atuação da sociedade, agora menos na qualidade de co-gestora e mais na de executora das políticas públicas.

No nosso entender, ocorre uma outra articulação entre a sociedade civil, o Estado e o mercado. Embora diferenciada, como veremos adiante, do Estado e do mercado, a sociedade civil exerce papel fundamental de intervenção e mesmo de constituição destas outras esferas. Neste sentido, à sociedade

³⁰ L. Landim, *A invenção das ONGs – do serviço invisível à profissão sem nome*. Rio de Janeiro, 1993. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - UFRJ.

³¹ Os resultados preliminares de pesquisa sobre a atuação das ONGs no processo de democratização apontam para as dificuldades desses atores posicionarem-se na prática (e não apenas no discurso) contra o neoliberalismo. Ana Claudia C. Teixeira, *Identidades em construção: Organizações Não-Governamentais no processo brasileiro de democratização*. (Dissertação de mestrado em andamento) - IFCH/UNICAMP.

civil cabe um papel fundamental no processo de mudanças da configuração do Estado e do mercado, daí pensarmos em uma noção de sociedade civil que se articule com o espaço público. Não reduzida, portanto, a um conjunto de atores privados que atuam no espaço público (como a concepção de terceiro setor sugere), a sociedade civil que concebemos caracteriza-se como o conjunto de ações coletivas que apresentam o potencial (e que, portanto, nem sempre se efetiva) de exercer o poder político no sentido de causar impacto, ou alterar, tanto a institucionalidade política quanto as relações sociais.

3. Elementos para a Reflexão sobre o Papel da Sociedade Civil na Construção da Democracia

Quando falamos em sociedade civil, estamos lidando com os conjuntos de organizações, associações e atores sociais que, de forma mais ou menos organizada, buscam alcançar objetivos que são também diversificados. Constituem-se como formas de organização no sentido amplo que este termo pode ter e, nesta perspectiva, incluem desde os já conhecidos movimentos sociais, até outros mecanismos de manifestação como abaixo-assinados, grupos culturais e, mais recentemente, as organizações que se articulam via Internet.

Diferentemente de um sujeito único e homogêneo com um projeto comum, a sociedade civil é plural, e, portanto, engloba diversos projetos e práticas, relacionados tanto à construção e ampliação da democracia quanto a práticas reprodutoras de relações de dominação, seja pelos mecanismos organizativos - hierárquicos e/ou autoritários -, seja pelas demandas - mantenedoras de valores conservadores e/ou autoritários. Relativiza-se, assim, a tese que a concebe unicamente como pólo da virtude na luta pela democratização do país. O quadro de constituição da sociedade civil é, portanto, muito mais amplo,

complexo e indeterminado, composto por um leque multifacetário de organizações que atuam desde a filantropia até a crítica radical ao sistema, e desde as práticas políticas e culturais mais tradicionais e autoritárias até as que lutam para a construção de uma sociedade efetivamente democrática.

Esta diversidade existe também no interior do campo movimentalista articulado em torno da construção democrática e que apresenta, portanto, os movimentos sociais como seus principais representantes. O pluralismo e a heterogeneidade referem-se, neste caso, às diferentes orientações, objetivos e estratégias - em muitos casos conflitantes - dos múltiplos grupos e organizações sociais, que ocupam também diferentes lugares na hierarquia social (diferentes perfis sócio-econômicos) e nas identidades sociais (negros, mulheres, ecologistas etc.), que muitas vezes apresentam concepções diferenciadas de participação política, de cidadania e de democracia. Nossos trabalhos têm se preocupado em mostrar essas diferentes concepções, que nem sempre são facilmente observadas ou explicitadas. Esta dificuldade pode ser percebida, por exemplo, na campanha Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida idealizada por Herbert de Souza, o Betinho. A Campanha Contra a Fome ganhou as ruas em 1993, mobilizando grande parcela da sociedade e trazendo a questão da fome para o centro do debate público, transformando uma questão que estava relegada ao domínio privado numa questão de responsabilidade pública, despertando a solidariedade e o respeito pelo próximo. Quando, porém, buscou-se refinar a concepção de cidadania que havia na campanha entre os diversos setores e atores que dela faziam parte, percebeu-se que, se todos concordavam com o fato de que as pessoas não deveriam passar fome, o modo de reverter esta situação não encontrou consenso.

Quando nos remetemos anteriormente à sociedade civil, destacamos a ênfase na autonomia em relação ao Estado. Esta questão tem sido essencial para os mais diferentes atores sociais

que buscam legitimidade no espaço público sem a tutela do Estado. Historicamente, os atores do campo movimentalista construíram suas identidades através da busca de um espaço autônomo, independente e legítimo de reivindicação e elaboração política. Contudo, essa busca por autonomia não está restrita a esses atores, mas também se estende aos demais segmentos da sociedade civil. Mesmo setores da Igreja Católica mais conservadora ou outros grupos religiosos voltados à filantropia, por exemplo, buscam construir sua identidade como sujeitos autônomos, não subordinados ao controle do Estado.

A afirmação da autonomia nos faz refletir sobre as fronteiras da sociedade civil em relação a outras esferas. A noção de sociedade civil estabelece uma diferenciação em relação à esfera do Estado e do mercado. Esta diferenciação nos permite questionar a dicotomia público e privado, que separa a sociedade e o poder político, e, conseqüentemente, reduz o conceito de política ao campo da organização estatal. Podemos observar uma ruptura entre essas fronteiras, na medida em que se reconhece o caráter público da sociedade civil, cujo impacto pode trazer à tona o caráter privado do Estado. Trata-se de atribuir uma nova característica à sociedade civil, já que, diferenciada do Estado, ela opera no âmbito público.

É importante ressaltar as especificidades da sociedade civil em relação ao Estado e ao mercado, assim como pensar nas interpenetrações entre essas arenas. A propósito disso, recuperamos as características centrais de uma concepção tripartite de organização societal desenvolvida por Cohen e Arato³² e Habermas³³. De maneira geral, podemos dizer que, para estes autores, a sociedade civil - diferenciada aqui do

³² J. Cohen e A. Arato, *Civil society and political theory*. Cambridge and London, MIT Press, 1992.

³³ J. Habermas, *Between facts and norms*. Cambridge, MIT Press, 1996.

Estado e do mercado - diz respeito ao campo plural das organizações e relações sociais que apresentam um potencial de mudança nas práticas políticas e sociais, através da tematização pública dos problemas e demandas dos diferentes grupos e setores sociais.

O eixo central de diferenciação entre sociedade civil, Estado e mercado, segundo Cohen e Arato³⁴, fundamenta-se, à luz da teoria da ação comunicativa habermasiana, nas diferentes lógicas de operação dos três campos ou esferas. Para esses autores, a sociedade civil distancia-se das outras esferas, na medida em que seus objetivos associativistas não coincidem (diretamente) com os objetivos de tomada e manutenção do poder político, por um lado e não coincidem com os objetivos de busca de lucros - característicos do mercado -, por outro. Além disso, enquanto os subsistemas Estado e mercado operam segundo uma lógica instrumental, a sociedade civil, ancorada no mundo da vida, obedece à lógica comunicativa, caracterizada pela troca e/ou compartilhamento de idéias e reflexões. Esse diálogo pressupõe uma prática discursiva que oferece a possibilidade de submeter as diferentes idéias ou os diferentes interesses a uma manifestação e visibilidade pública orientada pela busca de consensos. O papel da sociedade civil vai além, portanto, da mera reprodução de laços sociais e de tradições.

No que diz respeito ao caso mais específico da realidade brasileira, alguns estudos também vêm, de forma variada, ressaltando e analisando diferentes lógicas que regem os processos políticos. Um estudo exemplar neste sentido é o de Ana Maria Doimo. Ao tratar dos movimentos sociais, a autora trabalha com a idéia de diferentes lógicas, afirmando que a “participação movimentalista” é regida por uma dinâmica distinta daquela que rege a “participação decisional”, para ela,

³⁴ Cohen e Arato, *op. cit.*

o modelo tradicional de participação política, consagrado pelos modelos liberais. Neste sentido, a autora afirma: “em vez da lógica racional-competitiva, pautada em critérios precisos e voltada à eficácia decisória, os movimentos de ação-direta são regidos pela lógica consensual-solidarística, própria para gerar estados de mobilização e recursos de pressão”³⁵.

Certamente não cabe aqui, e nem é este o objetivo, uma discussão mais aprofundada acerca das diferenças e (im)pertinências empíricas e teóricas destas abordagens. Mas queremos enfatizar que o estabelecimento de uma relação direta e unívoca entre determinada lógica e sua respectiva arena ou esfera nos parece bastante problemático, já que diferentes práticas, valores e atores do mercado, do Estado ou da sociedade civil transitam entre os vários campos, e as diferentes lógicas interpenetram-se. Nesse sentido, trata-se apenas de lógicas de operação predominantes, e portanto, não exclusivas. Com esta ressalva, essa percepção de lógicas distintas apresenta o mérito, a nosso ver, não apenas de oferecer um grau maior de especificidade à categoria sociedade civil frente ao Estado e ao mercado. Permite também perceber a sociedade civil como eixo central de projetos políticos autônomos que possibilitam concebê-la como não submissa ao controle da organização político-institucional, protagonizada pelo Estado e partidos políticos, e não reduzida aos mecanismos de mercado, como único organizador das relações sociais. Isto nos permite visualizar, no interior desta arena, um conjunto de práticas sociais que, preservando sua autonomia em relação ao Estado e ao mercado e constituindo-se em um campo de ações e iniciativas próprias, apresenta um caráter público.

A partir deste referencial, podemos pensar no conjunto de atores que, constitutivos de um campo movimentalista,

³⁵ A. M. Doimo, *op. cit.*, p. 59.

demandam mudanças, denunciam a opressão e as injustiças sociais, se propõem a modificar e reformular as práticas políticas decisórias restritas a uma pequena elite - permeadas de práticas de clientelismo e patrimonialismo -, através da exigência de transparência e ética no processo político, na medida em que criam e ocupam espaços participativos de discussão e deliberação de políticas públicas. Esses processos são exemplares na caracterização de uma concepção ampliada de política, e conseqüentemente, na compreensão das profundas articulações entre cultura e política. Exemplos concretos desta articulação podem ser visualizados, tanto nas relações entre sociedade civil e Estado - como a participação na elaboração de políticas públicas -, quanto nas relações entre sociedade civil e mercado.

A sociedade civil, quando se relaciona com o Estado para elaborar políticas públicas de educação, exerce poder e, portanto, faz política. E faz política também quando não está necessariamente voltada para democratizar o Estado, mas para sensibilizar a população como um todo para os direitos da mulher, por exemplo. Essas observações podem ser aplicadas também quando analisamos atores que estão fora deste campo movimentalista. Quando a UDR (União Democrática Ruralista) se manifesta contra a reforma agrária e contra as ocupações de terra, influenciando a opinião pública através dos meios de comunicação, elegendo representantes ou fazendo lobbies no Congresso, está defendendo os direitos de propriedade privada e disputando poder, tanto no âmbito do Estado quanto fora dele. Nestes dois exemplos, a disputa por poder - entre homens e mulheres, no primeiro caso, e entre ruralistas e defensores da reforma agrária, no segundo -, na verdade, se dá no interior da sociedade como um todo, na família, no sindicato, no partido, no emprego, na mídia. Por isso, é difícil sustentar que a lógica do poder seja dominante apenas no Estado. Além disso, tais

exemplos mostram como a sociedade civil pode tanto contribuir para a ampliação da democracia, quanto estar reforçando desigualdades.

No que diz respeito à relação com o mercado, a sociedade civil constitui-se como uma arena em que as ações e práticas de seus atores se diferenciam das levadas a termo no âmbito do mercado, por se fundamentarem em diversos princípios, que, no limite, não correspondem à lógica do lucro e se remetem a lógicas comunicativas que envolvem disputas entre os atores da sociedade civil.

Quando enfocamos os atores do campo movimentalista, podemos notar que eles também buscam propor e implementar ações que visam a regulação do mercado, a fim de torná-lo mais vulnerável ao controle público e menos vulnerável à lógica estrita do lucro e da competição. As iniciativas deste campo movimentalista em direção ao mercado parecem bem menos comuns do que as voltadas para o Estado, mas podemos citar alguns exemplos. A ATACC (Associação por uma Taxa Tobin em Apoio aos Cidadãos), uma ONG criada na França e que hoje tem ações em várias partes do mundo, está voltada para dois objetivos principais: tornar público o que ocorre no mercado, veiculando informações e denúncias, e propor alternativas concretas para a regulação do mercado, como a taxação sobre transações financeiras internacionais. A Rede Brasil, outro exemplo, formada por ONGs e movimentos sociais brasileiros, procura acompanhar e controlar, na medida do possível, o que ocorre no mercado, intervindo nas instituições financeiras multilaterais. O IDEC (Instituto de Defesa do Consumidor), mais um exemplo, ao defender os direitos dos consumidores, também procura regular e conter os abusos de setores do mercado.

Se os exemplos anteriores mostram as ofensivas ou impactos do campo movimentalista sobre o mercado, outros demonstram

os impactos do mercado sobre a sociedade civil. Isto quando, por exemplo, setores organizados do empresariado defendem a redução dos direitos trabalhistas, os incentivos fiscais ou políticas de desenvolvimento industrial justificadas por um desenvolvimento econômico que interessaria ao coletivo, submetendo um conjunto de questões que, em princípio, atendem ao interesse do mercado, a uma disputa de projetos pressuposta pela lógica da sociedade civil. Neste caso, salienta-se a interpenetração das diferentes lógicas bem como a relativização de sua exclusividade, pois a lógica do lucro invade também a da sociedade civil. Tais setores do empresariado, que são parte da sociedade civil e estão fora do campo movimentalista, têm como referência para sua ação não somente a lógica da ação comunicativa, mas também a lógica do mercado.

Assim, ao mesmo tempo em que se diferencia do Estado e do mercado, a sociedade civil aproxima-se destes subsistemas na medida em que: a) sofre diretamente os impactos, as influências e as medidas tomadas ou determinadas nestas outras arenas; b) apresenta em seu interior um conjunto de atores que causam impacto na vida política, econômica e sócio-cultural.

É neste sentido que o papel da sociedade civil como um todo está intimamente relacionado com o difícil processo de democratização. As manifestações e organizações coletivas podem problematizar e tematizar as injustiças e problemas da sociedade, assim como podem reforçá-los através de mecanismos de reprodução de relações de dominação existentes. Essas manifestações caracterizam o elemento da publicidade, ao oferecerem a possibilidade de suscitar, na esfera pública, temas que antes se restringiam à esfera privada. Elas têm o potencial de fazer com que algumas questões venham à cena pública, construindo novos espaços de discussão e deliberação de assuntos de interesse de diferentes setores sociais. Isto vale tanto para práticas que ampliam a democracia como para aquelas

que repõem as desigualdades, pois elas interferem na dinâmica da esfera pública, nos seus conteúdos e agendas³⁶. As diferenças entre essas duas formas de publicidade dizem respeito aos diversos, e muitas vezes antagônicos, princípios e projetos que norteiam as ações dos atores da sociedade civil.

Associadas a esse potencial de participação e construção da esfera pública, a sociedade civil também pressupõe regras que tornam possível a convivência de diversos atores em comunidade - o que poderíamos denominar civilidade. Trata-se de uma espécie de mapa comum constituído por um vocabulário compreensível a todos, que estabelece os parâmetros mínimos para a coexistência de diversos projetos políticos. Esses parâmetros permitem que regras básicas de convivência sejam estabelecidas num mundo comum, sem as quais as divisões internas da sociedade poderiam se acirrar a ponto de haver um rompimento da vida em comunidade. A civilidade supõe, portanto, que os atores sociais, para serem reconhecidos como fazendo parte desse mundo comum, devam reconhecer os outros e se submeter às regras de convivência.

Portanto, o que inclui ou exclui os atores da sociedade civil não são suas diferenças, mas sim sua capacidade ou incapacidade de se submeter às regras de convivência pressupostas pela civilidade. Esta idéia de civilidade constitui o patamar mínimo para pensarmos a delimitação da sociedade civil numa sociedade democrática, suscitando uma reflexão sobre os critérios de pertencimento, que delimitam aquele que faz ou não parte dela. A defesa organizada de interesses particularistas ilustra as dificuldades de se estabelecer critérios de pertencimento à sociedade civil. Num certo sentido, eles podem estar inscritos neste mapa da civilidade, quando

³⁶ Consultar o texto "Esfera pública e democracia no Brasil", também neste número da *Revista Idéias*.

submetem seus interesses às regras de convivência, que supõe, numa sociedade democrática, o debate e a disputa. Por outro lado, eles podem adotar mecanismos “obscuros” que recusam a interlocução e a publicização. A dificuldade está no fato de que frequentemente essas duas estratégias são utilizadas ao mesmo tempo.

Uma sociedade efetivamente democrática exige uma forma de organização que leve em conta vínculos universalistas, construindo os patamares de igualdade “que define(m) seus membros como igualmente dignos de respeito”³⁷. Exige, portanto, a regulamentação de várias ações particulares mediante regras de aceitação geral, através do estabelecimento dos direitos e das leis que fazem a mediação entre interesses particulares e interesses comuns. Quando os indivíduos são capazes de reconhecerem-se uns aos outros como portadores de direitos e interesses igualmente legítimos, estamos a um passo da construção de uma sociedade verdadeiramente democrática.

Podemos dizer, portanto, sistematizando as idéias centrais deste artigo, que a articulação entre os cinco elementos destacados - autonomia, civilidade, pluralismo e heterogeneidade, articulações e diferenciações com o Estado e o mercado, e publicidade - compõe um quadro que pode contribuir para o aprofundamento do significado e do papel da sociedade civil no processo de democratização do país. Através desses elementos, poderíamos refletir sobre a participação de todos os atores sociais, percebendo quais são os que influenciam a construção de uma sociedade mais profundamente democrática e quais são aqueles que obstruem este processo.

³⁷ Jeffrey Alexander, “Retorno a la democracia: la solidaridad universalista y el mundo”. In: *Modernización económica, democracia política y democracia social. El Colegio de México*, 1993, p. 54.

Vimos ainda que são mútuos os impactos nas relações entre a sociedade civil e a democracia. Neste sentido, quanto mais fortalecida a sociedade civil, enquanto conjunto de atores ativos na participação da dinâmica político-social e na reivindicação de mudanças em direção à promoção da igualdade e justiça social, maiores serão as possibilidades de ampliação das práticas e relações democráticas.

ESFERA PÚBLICA E DEMOCRACIA NO BRASIL

Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática

O problema da construção de uma esfera pública tem sido um tema recorrente na reflexão sobre a democracia no Brasil. Explorada por vários analistas, esta questão tem sido também objeto de nosso debate, onde duas dimensões têm se cruzado: uma que busca compreender a importância da constituição da esfera pública na *democratização da sociedade*, e outra que busca analisar quais as contribuições de espaços públicos de debate e negociação para a *democratização do Estado*.

Nossa inserção nesse debate busca oferecer um contraponto crítico à prática e ao discurso neoliberal que, nos últimos anos, tem sistematicamente buscado desqualificar e desconstruir os espaços públicos arduamente conquistados pela sociedade civil nas últimas décadas, descaracterizando sua dimensão pública, quando qualifica de corporativas as reivindicações dos atores sociais que deles participam. Essa mesma prática neoliberal tem persistentemente reduzido direitos universais, que vinham sendo reconhecidos e traduzidos em políticas públicas, à filantropia e às políticas compensatórias. Tem ainda construído um discurso que busca disseminar uma noção de cidadania que se reduz à inserção individual no mercado e ao consumo, e uma

noção de participação social que procura transferir as obrigações sociais do Estado à sociedade.

Para além da relevância que a questão da esfera pública tem assumido no debate teórico internacional, especialmente através da influência de autores como Habermas, Hannah Arendt e Claude Lefort, consideramos que ela apresenta uma pertinência específica no caso do Brasil. Considerando os desafios colocados pelas características da nossa experiência enquanto sociedade, cujas raízes históricas delineamos abaixo, pensamos que a construção da esfera pública é constitutiva do aprofundamento democrático à medida que:

- a) A construção de espaços públicos torna os mecanismos de decisão política permeáveis à influência dos setores da sociedade civil que geralmente têm sido mantidos à margem desses processos. Nesse sentido, podemos dizer que eles *favorecem a ampliação da política*, seja por questionar a unilateralidade do Estado na tomada de decisões, seja por questionar a prevalência dos interesses dos grupos privilegiados da sociedade civil.
- b) Ao tornar as decisões políticas resultado de uma deliberação pública ampliada, na qual um número maior de interesses e propostas podem se fazer ouvir e representar, as experiências de constituição do espaço público questionam não apenas a exclusão política, mas também mostram-se instrumentos promissores na luta contra a exclusão social, tendo em vista os seus resultados possíveis em termos de políticas públicas mais igualitárias. Trata-se portanto de uma reinvenção de procedimentos que pode levar, como resultado, a uma revisão de prioridades e agendas.
- c) A participação nos espaços públicos contribui para o aprendizado e consolidação de uma *cultura de direitos*, pois possibilita a convivência entre interlocutores portadores de interesses diferenciados reconhecidos como legítimos.

d) O espaço público, ao ter como fundamento o reconhecimento do outro como um “sujeito portador de direitos”, tenta burlar as assimetrias de poder e oferecer um campo regulado democraticamente para a administração dos conflitos.

Assim, os atores que estão vivendo experiências de constituição do espaço público, tanto no âmbito das instituições estatais quanto no plano societal, estão aprendendo a reinventar a política como ação que diz respeito a todos e a cada um, e este mostra-se um terreno promissor na luta pela ampliação e aprofundamento da democracia no Brasil.

Buscamos explorar essas dimensões, iniciando com uma discussão sobre a construção da noção de interesse público no Brasil, a partir das características que a marcaram historicamente: a indistinção entre público e privado, e a postura centralizadora assumida pelo Estado. Em seguida, resgatamos alguns aspectos teóricos do conceito, partindo das elaborações de Habermas e Arendt, explicitando sua fecundidade para a compreensão do caso brasileiro. Com base nessas referências, o artigo debruça-se, então, sobre a experiência brasileira de construção da esfera pública, distinguindo entre experiências que se realizam mais no âmbito societal e aquelas que podem ser caracterizadas como espaços deliberativos de co-gestão, na interface entre Estado e sociedade.

1. A construção da noção de interesse público no Brasil

A constituição de uma dimensão propriamente pública se dirige diretamente para um conjunto de características fundamentais no ordenamento da nossa sociedade que, enraizadas historicamente e, constantemente renovadas, constituem sérios obstáculos ao avanço democrático. A *indistinção entre público e privado*, subjacente a uma concepção oligárquica da política, onde os interesses privados assumem

precedência sobre o interesse público, está no centro de uma matriz básica que continua presidindo a configuração da sociedade brasileira, e em relação à qual as instituições políticas da democracia representativa liberal se acomodaram sem rupturas significativas.

Essa indistinção entre a esfera pública e a privada, preservada ao longo da nossa história, tem sido objeto de vários esforços de análise. Um número significativo desses esforços localiza na centralidade que o domínio rural exerceu na gênese da formação social brasileira e na estrutura da propriedade agrária a chave para o entendimento dessa característica. Assim, Sérgio Buarque de Holanda¹ mostrou como, nesses domínios rurais, a autoridade do pai e senhor de terras era tirânica e não-disputada. Esse modelo de autoridade era tão poderoso que foi transferido para o domínio público e acabou fornecendo o parâmetro através do qual se formaram as concepções de poder, respeitabilidade, de obediência e de coesão que fundamentam nossa sociabilidade. Foi a partir dessas referências que se constituiu a noção da autoridade pública no Brasil.

Buarque de Holanda sugere que o Estado que resulta desse processo de formação social - centrada no meio rural - não expressa a ruptura com a família patriarcal, a transgressão da mesma, necessária na configuração de duas ordens que são essencialmente distintas, mas, antes, representa a sua continuidade. Os homens que detinham funções públicas não construíram parâmetros diferenciados para suas ações no âmbito público, simplesmente transferiram para ele os parâmetros do domínio privado.

O coronelismo, analisado por Vítor Nunes Leal², na Primeira República expressa claramente essa falta de separação entre

¹ Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*. 17ª ed. Rio de Janeiro, José Olympio, 1984.

² Vítor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2ª ed. São Paulo, Alfa Ômega, 1975.

as esferas pública e privada. Através do domínio e da influência que o coronel exercia sobre os trabalhadores do campo, derivados da sua condição de proprietário de terras, ele angariava os votos necessários para que determinada força política ganhasse as eleições. Em contrapartida, o poder político, respaldado pelos votos, garantia a continuidade e o fortalecimento do prestígio do coronel, na medida em que assegurava benefícios para a região sob sua influência. Segundo Leal, o coronelismo representava a incursão do poder privado no poder público: não havia critérios transparentes, nos quais as ações públicas se fundamentassem. Elas eram baseadas nos compromissos estabelecidos pelos interesses particulares, onde o que contava eram os princípios da “palavra dada, honra, prestígio pessoal”, referências da esfera privada, e não da pública.

Essa matriz, que o coronelismo expressou exemplarmente, iria reproduzir-se, segundo Sales³, “nos contextos mais diversos das relações de poder que subsistiram para além da Primeira República e para além mesmo do domínio territorial ...” instituindo uma concepção de cidadania baseada, segundo a autora, numa “cultura da dádiva”, onde os direitos são concebidos como dádivas, favores concedidos pelos poderosos. Nessa “cidadania concedida”, os direitos encontram-se mediados pelas relações de mando e subserviência, transferidas do domínio privado para o âmbito das relações civis.

Quando, a partir da década de 30, a urbanização e a industrialização tornaram inevitável a incorporação política dos trabalhadores, não é surpreendente que essa mesma tradição vá inspirar o novo paradigma político-cultural dominante: o populismo. Enquanto forma subordinada de inclusão política, o

³ Tereza Sales, “Raízes da desigualdade social na cultura brasileira”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 25, 1994, p. 33.

arranjo populista baseou-se fortemente nas relações personalizadas com as lideranças políticas, como forma de assegurar o controle e a tutela sobre uma participação popular heterônoma. Muito mais que a alegada “irracionalidade das massas”, o que estava por trás da emergência das lideranças populistas - identificadas pelos excluídos como pais e salvadores - era ainda a lógica dominante das relações privadas e do personalismo. Embora sob uma outra lógica, mesmo organizações de esquerda, como, por exemplo, o Partido Comunista - em que pese sua enorme importância na organização sindical e cívica dos trabalhadores no Brasil -, têm uma ação marcada pela tutela das organizações populares, característica da política de centralismo democrático, que buscava, através de seus militantes, definir as diretrizes da ação dos movimentos sindicais e populares.

Essa falta de diferenciação entre o público e o privado - através da qual não apenas o público é privadamente apropriado, mas também as relações políticas são percebidas como extensões das relações privadas, com a superposição do poder pessoal, social e político - normatiza as relações de favor, o clientelismo, o paternalismo, como práticas políticas usuais, e preside a concepção dominante do que é a política. Marcada pelo predomínio dos interesses privados e pela ausência de uma noção de interesse público, a política é vista pelos setores subalternos como um espaço privado das elites, dos “doutores”, dos “brancos”. A enorme distância entre a política e a maior parte da sociedade, já assinalada, por exemplo, por José Murilo de Carvalho⁴ no momento de constituição da própria República, e freqüentemente interpretada como apatia ou passividade da população, está diretamente vinculada a essa tradição privatista e excludente, marca da política e da construção do Estado e da sociedade no Brasil.

⁴ José Murilo de Carvalho, *Os bestializados*. São Paulo, Cia. das Letras, 1991.

A *configuração centralizadora* assumida pelo Estado a partir dos anos 30, na qual o controle e a tutela sobre a organização política da sociedade civil se combinaram com uma atuação intervencionista em relação ao funcionamento da economia, conferindo ao Estado o papel de agente fundamental da transformação social, veio adicionar uma outra característica à problemática da esfera pública no Brasil. É neste cenário que os direitos sociais vão assumir seu papel ambíguo de serem, ao mesmo tempo, instrumentos de controle do Estado sobre os trabalhadores, e fonte de reconhecimento e incorporação de demandas historicamente colocadas pela luta desses setores, configurando a chamada cidadania regulada⁵.

Absorvida, monopolizada, “pré-enchida” pelo Estado, por assim dizer, antes mesmo de sua instituição plena, a esfera pública foi sempre confundida com o espaço estatal. Assim, sua construção, além dos obstáculos derivados da promiscuidade e indistinção entre público e privado, enfrentou também aqueles advindos da ampla difusão (e legitimidade) do que - *a posteriori* - se denominou uma concepção “estatista” da política⁶, que permeava o espectro político, desde a direita até a esquerda.

A relação entre essas duas ordens de obstáculos é evidente se pensarmos que a ausência de uma esfera propriamente pública, a centralização, a falta de transparência e a impermeabilidade da esfera estatal na sua relação com a sociedade, constituem o terreno mais fértil para o acesso privilegiado e a privatização dos recursos do Estado.

É nos anos 70, a partir das lutas da resistência ao regime autoritário, que vamos encontrar o enfrentamento mais claro

⁵ Wanderley Guilherme dos Santos, *Cidadania e Justiça*. São Paulo, Campus, 1979.

⁶ Evelina Dagnino, “Citizenship and democracy: changing discourses and practices of the Latin American left”. In: Sônia Alvarez; Evelina Dagnino e Arturo Escobar (orgs.), *Cultures of politics/politics of cultures - re-visioning Latin American social movements*. Boulder/Colorado, Westview Press, 1998.

desses obstáculos. Reagindo a essa tradição de tutela, controle e subordinação, os movimentos sociais que emergem nesse período afirmam vigorosamente sua autonomia frente ao Estado, aos partidos e aos políticos de qualquer coloração. O fechamento dos canais políticos e sindicais de interlocução com a população e a total impermeabilidade da ditadura às demandas populares reforçam uma postura autonomista e desconfiada em relação ao Estado e às instituições.

A busca de autonomia dos movimentos sociais, mais do que uma rejeição indiscriminada, em abstrato, do Estado e das instituições, deve ser entendida como a recusa de uma determinada configuração da relação entre Estado e sociedade, de uma determinada concepção excludente e privatista de política, a recusa, enfim, da matriz dominante que engendra a cultura política brasileira. Esse “autonomismo” - hoje criticado por seus traços idealistas, por uma certa sobrevalorização das virtudes “comunitaristas”, anti-burocráticas e transformadoras dos movimentos populares - deu, às organizações populares e sindicais, o impulso necessário para que rompessem os vínculos privados entre atores sociais e o poder público, para constituírem-se como um “outro” ator, que interpela o Estado e com ele estabelece relações efetivamente públicas, não baseadas em favores, em concessões privadas ou corporativas, mas em direitos publicamente reconhecidos. É nesse sentido que se pode colocar os “novos movimentos sociais” emergentes naquele período no momento inaugural da construção de uma esfera pública no Brasil⁷.

A emergência dos movimentos sociais no período de resistência à ditadura não é, evidentemente, um fenômeno isolado. Ela se dá no bojo de um processo mais amplo que,

⁷ Sobre a importância dos movimentos sociais no período, ver o texto “Sociedade civil e democracia: reflexões sobre a realidade brasileira”, também neste número da *Revista Idéias*.

segundo alguns, assinala a própria emergência da sociedade civil no Brasil⁸. O que importa aqui, no entanto, é assinalar o critério subjacente a tal análise: a autonomia, frente ao Estado, desta sociedade civil que se constitui na luta pela democratização.

Se o período da resistência ao regime autoritário contribuiu para uma visão homogeneizadora da sociedade civil, unida em torno dos objetivos comuns que representavam o retorno ao Estado de Direito e o pleno funcionamento das instituições da democracia representativa liberal, a segunda metade dos anos 80 revelou a diversidade dos projetos políticos que ela abrigava, e a disputa em torno das várias concepções de democracia que iriam marcar o cenário político brasileiro daí por diante. O debate aberto pela Assembléia Constituinte de 1987 expressou claramente esta disputa.

Para uma parte significativa dessa sociedade civil, especialmente para os movimentos sociais, a democratização deveria implicar a criação de espaços de debate, negociação e deliberação não monopolizados ou controlados pelo Estado, mas que pudessem representar canais de expressão política dos diferentes interesses nela presentes. Nesses termos, a democratização se expressaria na desprivatização do Estado, eliminando o acesso privilegiado dos interesses privados à agenda e às decisões do Estado, e na construção da capacidade da sociedade civil de participar efetivamente da elaboração dessa agenda e dessas decisões, conferindo a elas um caráter verdadeiramente público.

Essa concepção de democratização passou a enfrentar, mais recentemente, uma crescente investida do modelo neoliberal, no qual a referência aos direitos se debilita com a sua progressiva supressão, uma sedutora integração ao mercado é apresentada como simulacro de cidadania, e os interesses

⁸ Francisco Weffort, *Por que democracia?* São Paulo, Brasiliense, 1984.

privados estão sendo reforçados como parâmetros para as práticas sociais⁹, o que vem reforçar os obstáculos enraizados historicamente que acima mencionamos e dramatizar a importância de resgatar a dimensão pública, ética, da vida social.

2. A emergência do espaço público. Um novo procedimento: dialogal e propositivo

Habermas traz, para nossa construção conceitual, seu olhar detalhado sobre todo o longo processo de construção da esfera pública, que se origina em uma “esfera íntima” na qual as “pessoas privadas” elaboram as experiências de sua subjetividade enquanto seres humanos, permitindo a constituição de autonomias em relação à rígida ordem hierárquica das autoridades medievais¹⁰. A pequena família burguesa, os salões e os círculos literários são apontados por ele como espaços de construção de autonomias, de rompimento com hierarquias fundamentadas num saber assentado em razões de autoridade e de tradição. Emerge aí uma nova racionalidade construída sobre a argumentação, sobre a comunicação discursiva entre iguais. Novas legitimidades construídas com base nestes debates dão origem à chamada esfera pública crítica, que rompe com a autoridade estabelecida e estática, gerando as pré-condições para uma ação política.

O próprio Habermas ressalva, no entanto, que privilegiou a análise dos processos de construção da esfera pública burguesa em detrimento de processos de construção de espaços públicos

⁹ Vera da Silva Telles, “Sociedade civil, direitos e espaços públicos”. *Revista Pólis*, n.14, 1994.

¹⁰ Jürgen Habermas, *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

plebeus, que ele aponta, mesmo que incipientes, no movimento Cartista e no período de Robespierre na Revolução Francesa. Assim, tentando ampliar o breve olhar de Habermas sobre movimentos “plebeus”, podemos analogamente buscar, na experiência brasileira, os espaços em que se formam intimidades, ou identidades populares, onde se constroem autonomias. Ao invés da pequena família ou dos círculos “literários”, ganham destaque nesse contexto, ao longo dos séculos, os espaços de cultura popular, muitas vezes ligados a formas de expressão religiosa. Estas esferas de construção de identidade, de auto-estima, de saber e de autonomia, relacionam-se muitas vezes também com movimentos sociais e políticos libertários, entre os quais destacam-se os movimentos anarquistas e socialistas.

Mais recentemente, podemos identificar alguns marcos importantes no processo de construção de uma esfera pública no Brasil, que vem incorporando segmentos “plebeus”. Entre eles destaca-se a organização das CEBs, comunidades eclesiais populares, em que se valoriza o saber do leigo, construindo competências e autonomias que podem libertar relativamente a ação popular da autoridade religiosa hierárquica. Destaca-se também neste processo, a contribuição da “educação popular”, conjunto de práticas político-pedagógicas que promovem a constituição de espaços de equivalência entre educando e educador, equivalência esta que se constitui sobre a argumentação, ou, como sempre enfatizou Paulo Freire, um de seus maiores teóricos, pelo diálogo.

A autonomia, tão proclamada pelos chamados “novos movimentos sociais”, é um terceiro elemento que se destaca na construção de uma “esfera pública popular” no Brasil das últimas décadas. Rompendo subordinações seculares, coronelistas ou populistas, e também a subordinação dos movimentos sociais aos partidos comunistas, fundamentada no chamado “centralismo democrático”, a autonomia proclamada

por esses atores nos anos 80, vem consolidar experiências que afirmam e buscam construir relações horizontais, a equivalência de saberes e de autoridades, a igualdade na comunicação dialogal ou discursiva entre as bases populares dos movimentos e os assessores acadêmicos, sindicais, políticos ou religiosos que lhes aportaram suas respectivas “matrizes discursivas”¹¹.

A essas experiências de construção de equivalências e competências, que subvertem subordinações e hierarquias, subjaz uma idéia de esfera pública enquanto um *procedimento*, que toma como ponto de partida a pressuposição de uma certa *paridade entre os debatedores*, permitindo que, a despeito de suas diferenças reais, eles possam deliberar “como se fossem iguais”. Estes espaços, diz Habermas, instauram uma nova sociabilidade na qual se deixa de levar em consideração diferenças de *status*. Uma “polidez da igualdade”, uma certa “paridade” cuja base é a “autoridade do argumento”, que pode se firmar contra a hierarquia social e chegar a uma “igualdade e sensibilidade entre pessoas de classes desiguais”, à igualdade do “meramente humano”¹².

A utopia habermasiana parece construir-se, portanto, em referência a uma determinada forma de interação discursiva, levada a termo por *agentes comunicativamente competentes*, que seria capaz de submeter tradições, normas e autoridades a processos comunicativos de questionamento e julgamento discursivo, levando à substituição de um consenso baseado na convenção por um outro, pós-convencional e ancorado em processos abertos de comunicação. Nisso consistiria o *potencial emancipatório* da ação comunicativa: na *possibilidade real*, de uma distribuição igualitária de oportunidades de intervenção na

¹¹ Consultar: Ana M. Doimo, *A vez e a voz do popular*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ANPOCS, 1995, e Eder Sader, *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

¹² Habermas, *op. cit.* p. 51.

interação pelos seus participantes. O consenso, para ser legítimo, precisa ser o resultado de um processo no qual todos os participantes da interação tenham condições de expressar seus pontos de vista de forma não coagida, e sustentar, perante outros, suas opiniões e interesses. A esfera pública passa, assim, a indicar a *dimensão da sociedade* onde este intercâmbio discursivo torna-se possível, algo como uma “instância geradora de poder legítimo”. Calhoun dá uma pista interessante, nesse sentido, quando afirma que a *esfera pública* à qual Habermas se refere, não é exatamente um cenário de interesses ou campo de enfrentamento entre Estado e sociedade, mas *uma prática de discurso crítico racional dos assuntos públicos*¹³.

Assim como Habermas, Hannah Arendt também assinala os procedimentos dialógicos, como a ação compartilhada e a convivência de uma pluralidade dos interesses, como traços fundamentais do espaço público, que se define como o lugar ou o momento no qual os homens podem, através da fala, compartilhar interpretações a respeito do mundo em que vivem¹⁴. O reconhecimento público, a legitimação da diferença, da alteridade, aparecem, nestes autores, como procedimentos que delineiam a emergência de um espaço público de debate e deliberação, cenário no qual os conflitos de interesses são administrados com base em normas pactuadas e públicas, e não confinados ao terreno do privado ou submetidos ao interesse do mais forte.

Hannah Arendt não acredita nos consensos perenes e estáveis, mas aposta justamente na possibilidade de reinvenção, sempre continuada, de acordos provisórios e retomáveis. Mais do que

¹³ Craig Calhoun, “Introduction: Habermas and the public sphere”. In: Calhoun (org.), *Habermas and the PublicSphere*. Cambridge: MIT Press, 1992, p. 9.

¹⁴ Vera da Silva Telles, “Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt”. *Tempo Social*, v. 2, n. 1, 1990.

o *consenso*, ela enfatiza a *explicitação das diferenças*, ainda que *irredutíveis*. O reconhecimento de sujeitos, de falas, de argumentos e de interesses diferentes, sua pertinência e relevância para a construção de um mundo comum, onde seja possível e plausível viver, são partes significativas da sua contribuição específica para a construção de um conceito atual de espaço público.

Para Arendt, a política não é o campo da verdade, não é o campo do conhecimento; mas o campo da contingência, e exige formulações que não têm a espora da verdade que podem ser aceitas em nome de uma *prudência*, de um *discernimento* compartilhado. A política, ela diz, se refere à construção de um mundo comum, mas um mundo comum que é plural. A legitimidade de uma proposição, em Hannah Arendt, tem uma ancoragem intersubjetiva, na medida em que é pela aceitação do outro que ela se realiza. Não se trata de estabelecer ou procurar o consenso, mas tomar como possível o entendimento que é fruto da comunicação entre homens diferentes, expressa nas diversas falas presentes na esfera pública. Não é a *unicidade* que está em jogo, mas sim a possibilidade de vivenciar a experiência de estar junto sem que isto afete a pluralidade envolvida. Por meio da fala, ela nos diz, os homens agem politicamente, na medida em que eles trocam posições acerca do certo e do errado, do justo e do injusto. Porque não há regras gerais passíveis de serem aplicadas aos casos particulares, o juízo político, para ser afirmado, precisa ser compartilhado no espaço público.

Vera Telles avança, a partir daí, ao sublinhar o sentido da esfera pública como o local onde os conflitos e as diferenças podem ser equacionados tendo como medida comum o reconhecimento dos direitos. Os direitos emergem em sua análise como *forma de sociabilidade* e *regra de reciprocidade*, que não se referem apenas às garantias inscritas nas leis e instituições, mas, antes de mais nada, a uma forma específica de regular as

relações e os conflitos sociais. Como forma de sociabilidade, ela diz, os direitos constroem “vínculos propriamente civis” entre os indivíduos, os grupos e as classes, constroem uma “gramática civil”, que baliza as relações entre os indivíduos na referência a medidas de justiça que são sempre alvo de questionamentos e reformulações, uma vez que não são redutíveis a prescrições legais¹⁵. Nesse sentido, o espaço público emerge como possibilidade de instituir e difundir essa cultura de direitos e substituir “o interesse privado como medida de todas as coisas”, problema “histórico” brasileiro, que o neoliberalismo só reforça e agrava.

Nesse ponto, nos parece importante enfatizar que, ao pressupormos a *possibilidade* de construção conjunta e compartilhada da coisa pública, com base nos processos comunicativos na esfera pública, não estamos, de forma alguma, pressupondo que os indivíduos abram mão, *a priori*, de seus interesses privados. Pelo contrário, trata-se de, debatendo e negociando com outros interesses divergentes e por vezes antagônicos, tentar afirmar seus interesses como direitos legítimos. Trata-se, portanto, de um processo muito mais rico e complexo do que o simples abandono - ademais, irrealista - da perspectiva de realização dos interesses particulares. No espaço público, os indivíduos e os grupos, estão *sim* buscando realizar os seus interesses. Sua realização, no entanto, tem como parâmetro a legitimidade das reivindicações concorrentes, ou seja, há o reconhecimento não apenas do conflito, mas da sua legitimidade, na medida em que o outro é visto como um sujeito igualmente portador de direitos. A noção de bem comum pode ser, dessa forma, desnaturalizada na medida em que seu conteúdo é objeto de discussão.

¹⁵ Vera da Silva Telles, “A sociedade civil e a construção de um espaço público”. In: Evelina Dagnino (org.), *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

A concepção da esfera pública, enquanto um procedimento que toma como ponto de partida a suposição da igualdade assentada no reconhecimento das diferenças, enfrenta, evidentemente, dificuldades imensas em sociedades tão brutalmente desiguais como a nossa. Mas, é possível afirmar que a dimensão dessas dificuldades indica, ao mesmo tempo, a medida da importância que essa questão assume na sociedade brasileira. Nesse sentido, a construção da esfera pública investe de forma crucial contra uma das matrizes clássicas do ordenamento de nossa sociabilidade: o autoritarismo social.

Dagnino discute como o “autoritarismo social, baseado predominantemente em critérios de raça, classe e gênero, se expressa num sistema de classificações que estabelece diferentes categorias de pessoas, dispostas nos seus respectivos lugares na sociedade”¹⁶. Essa mesma lógica, que veda o lugar da política aos setores subalternos, convence esses “subcidadãos” que o seu exercício não lhes diz respeito, que não lhes convém o exercício dos direitos, que seus espaços não são os do mundo público, mas os referidos ao domínio do privado¹⁷.

Nancy Fraser, numa crítica à utopia habermasiana, explicita o quanto podem ser restritas as possibilidades de comunicação e as relações de equivalência entre sujeitos desiguais nos espaços públicos¹⁸. Ela enfatiza as desigualdades de gênero e de classe social, mostrando o quanto estes espaços são masculinos e impermeáveis aos sujeitos populares. O princípio da igual participação de todos traz como reverso a exclusão de certos

¹⁶ Evelina Dagnino, “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”. In: Dagnino (org.) *op cit.*

¹⁷ Lúcio Kowarick, “Cidade e cidadania: cidadão privado e sub-cidadão público”. *São Paulo em Perspectiva*, v.5, n.2, 1991.

¹⁸ Nancy Fraser, “Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy”. In: Bruce Robbins (org.), *The Phantom Public Sphere*. Minnesota, University of Minnesota Press, 1995.

setores da sociedade, seja como resultado de uma definição quanto às fronteiras do público e privado, seja pelo fato de que os espaços públicos não conseguem livrar-se da interferência do contexto no qual estão inseridos, contexto este permeado por relações de dominação e subordinação. Fraser chama atenção para o fato de que a exclusão não é necessariamente formal, ela se expressa também na legitimidade e autoridade conferida - ou negada - aos distintos “estilos culturais” que caracterizam os vários sujeitos participantes da esfera pública. A esfera pública se apresentaria, assim, como cenário estruturado, vantajoso para alguns, e desvantajoso para outros, uma vez que está inserida numa sociedade mais ampla, que é conflituosa e desigual quanto às oportunidades de fazer valer os distintos temas e interesses existentes.

Partindo do reconhecimento dessas exclusões, Fraser apresenta o conceito de “contrapúblicos” ou públicos alternativos. Esses seriam os espaços nos quais os grupos sociais marginalizados e excluídos da participação na vida pública, poderiam afirmar sua identidade, formulando e discutindo acerca de seus interesses, longe da supervisão dos grupos dominantes. Seriam, assim, espaços profundamente relevantes, na medida em que neles novos sujeitos políticos poderiam constituir suas identidades e projetos. Caracteriza esses espaços, ainda, um relativo grau de homogeneidade, uma vez que as divergências internas existentes não atingem o grau do antagonismo que costuma-se encontrar em espaços públicos mais ampliados, nos quais o debate e a negociação envolvem públicos diversos, como, por exemplo, os espaços de co-gestão.

Fraser parece afirmar que a livre expressão e comunicação igualitária só seria possível de fato nestes espaços públicos alternativos, onde essa desigualdade estaria “minimizada”. Além disso, a autora chama a atenção para o fato de que esses públicos alternativos trazem consigo a potencialidade de dinamizar a esfera pública oficial pela inserção de novos temas e problemas.

Nesta mesma direção, Calhoun propõe que os movimentos sociais sejam vistos como “estruturas de atenção”, capazes de reorientar a agenda do discurso público pela inserção de novos temas. Ele aponta que sua atuação, ao lado de outras estruturas de atenção impostas pela ideologia dominante e pelos poderes hegemônicos, é “crucial para a democracia”¹⁹.

3. Experiências de constituição da Esfera Pública no Brasil. Espaços públicos societais: a conformação de públicos alternativos

Ao longo deste dossiê, destacamos, recorrentemente, a importância dos movimentos sociais no processo de construção da esfera pública no Brasil. Pela pressão e pelo confronto, conquistando espaços nas praças, nas ruas, na imprensa, nas Câmaras legislativas, conquistando legitimidade na opinião pública para novos sujeitos, novos temas, novos direitos, eles buscaram abrir portas e se firmar como interlocutores na cena política.

Nesse processo, foram capazes de levar ao espaço público questões tradicionalmente relegadas à invisibilidade do mundo privado, questões que adquiriram na nossa história traços dramáticos, como a violência contra as mulheres, os direitos da criança e do adolescente, as relações entre patrões e empregados, os direitos do consumidor, o racismo. Questões que saíram do âmbito privado e ganharam as ruas. Da mesma forma, o assédio sexual, a discriminação dos portadores de deficiência e dos homossexuais, os direitos urbanos dos moradores da chamada “cidade clandestina” são questões trazidas, pelos movimentos sociais e outros atores da sociedade civil, das sombras do mundo privado para um lugar de relevância

¹⁹ Calhoun, *op cit*, p. 37.

pública. Ali podem passar a constituir objetos de políticas públicas e a determinar a instituição de novos direitos.

Embora muitos grupos sociais tenham imensas dificuldades - como a falta de acesso a recursos materiais, cognitivos e organizativos - em se constituir como públicos e outros nem mesmo desejem mobilizar-se neste sentido, a sociedade brasileira atual é rica de exemplos em que novos públicos se constituem e conquistam legitimidade para novos direitos. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que abandona o conceito discriminador de “menor” e reconhece a criança como sujeito de direitos; a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), que substitui uma visão filantrópica e focalista da assistência social e a formula enquanto conjunto de políticas públicas que buscam garantir o acesso universal a direitos publicamente reconhecidos; os novos instrumentos de Reforma Urbana, que reconhecem a “cidade clandestina”, legitimando e disseminando a intervenção pública na urbanização de favelas e na regularização fundiária. Estes são exemplos de novos direitos instituídos pela ação política dos movimentos sociais, que os transforma em temáticas relevantes na cena pública e influi sobre os poderes constituídos de modo a transformá-los em políticas públicas.

Estes exemplos confirmam a importância dos públicos alternativos, nos quais os grupos sociais subalternos podem se articular, construir consensos e se fortalecer para enfrentar adversários e conquistar legitimação crescente no interior da sociedade, compensando assim o injusto privilégio participativo que têm os membros dos grupos sociais dominantes. Nos pequenos núcleos dos movimentos sociais, predominantemente articulados por uma lógica solidária e igualitária, constituem-se identidades, se constroem noções de dignidade e, a partir de carências ou demandas, elabora-se a noção de direitos - como os direitos das mulheres, dos moradores de favelas, dos meninos de rua. A conquista de uma crescente legitimidade junto à

opinião pública e o reconhecimento legal dos novos direitos reclamados, evidenciados nesses exemplos, não são obtidos, no entanto, sem que estes “públicos alternativos” se ampliem em espaços públicos mais amplos, onde distintos grupos sociais, mesmo que antagônicos, disputam e buscam legitimar seus temas e interesses. Assim, os direitos dos moradores de favelas são ampliados até que se chegue a uma noção de Reforma Urbana, que se traduz em plataformas de cidades “justas, democráticas e saudáveis”, e os direitos dos meninos de rua se ampliam na formulação do Estatuto da Criança e do Adolescente. É nesse sentido que entendemos as diversas experiências de constituição de Fóruns, nos quais diferentes movimentos sociais, muitas vezes articulados com ONGs, entidades profissionais e acadêmicas, buscam debater suas diferenças e fundamentar racional e criticamente suas demandas, afastando-as da perspectiva imediatista e corporativa, e ampliando-as no âmbito do interesse público e do direito. Estes Fóruns foram muito importantes na conquista dos direitos acima elencados, a partir da Constituição de 88 e do reordenamento jurídico que a ela se seguiu. Destacam-se, neste sentido, os Fóruns de Defesa da Criança e do Adolescente que, espalhados em muitos estados do Brasil, contribuíram com destaque na elaboração do ECA; o Fórum Nacional da Reforma Urbana, que assessorou a elaboração da Constituição Federal, assim como das Constituições Estaduais, Municipais e Planos Diretores Urbanos, garantindo a inclusão de instrumentos de Reforma Urbana e de gestão democrática da cidade; o movimento sanitarista, que elaborou a proposta de gestão descentralizada e participativa da saúde que se expressa na implantação do SUS, com seus Conselhos Gestores que se articulam desde o âmbito local até o federal. Esses Fóruns, assim como outros que continuam a desempenhar importante papel na articulação e na qualificação de demandas sociais, conquistando seu reconhecimento público e legal, são *espaços societais*, compostos por movimentos sociais

e entidades profissionais, onde as autoridades públicas não participam formalmente, a não ser como convidados, para ouvir reivindicações, trazer informações ou prestar esclarecimentos.

Eles, no entanto, se caracterizam pela heterogeneidade, que se pode verificar mesmo entre movimentos sociais que têm perspectivas bastante distintas, como os movimentos ambientalistas e os movimentos de luta pela moradia. Maiores diferenças de perspectivas, de “lógica”, de sistematicidade e acesso ao conhecimento, podem-se notar, por exemplo, entre os sindicatos de trabalhadores e os usuários das políticas de saúde ou entre movimentos sociais e entidades que trazem aportes técnicos e acadêmicos. Embora fonte de tensões, polêmicas e conflitos causados pelas assimetrias de saber e de poder reveladas nesta heterogeneidade, ela é fundamental na constituição de espaços públicos. Isto torna possível a construção de legitimidade das reivindicações tematizadas, pelo afastamento da perspectiva privada e corporativa, pelo reconhecimento mútuo da pertinência e relevância dessas reivindicações e pela fundamentação racional - processos indispensáveis para que elas se transformem em direitos.

Uma maior heterogeneidade garante maior *grau de publicidade* a um determinado “público”. Se as diversidades acima consideradas fazem dos Fóruns espaços mais públicos do que os contra-públicos mais igualitários reclamados por Fraser, muito maior heterogeneidade e, conseqüentemente, maior publicidade vão estar potencialmente associadas a espaços de debate e deliberação, onde estejam presentes sujeitos de classes sociais antagônicas e onde tenha assento formalmente o poder público, como Câmaras Setoriais, Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos.

Se o âmbito mais restrito dos contra-públicos traz as vantagens que as experiências brasileiras confirmam, seu efeito é, contudo, limitado, na medida em que os interlocutores fundamentais daquilo que neles se debate estão ausentes. Nos

contra-públicos mais restritos, os adversários do reconhecimento de direitos e os que lhe são indiferentes ou alheios, são poupados do confronto argumentativo direto. Para que estes contra-públicos tenham eficácia como estruturas de atenção que tematizam novos direitos, eles devem, no nosso entender, estabelecer uma necessária relação de complementariedade com o espaço público mais amplo.

É essa busca de uma ampliação cada vez maior do grau de publicidade que também parece estar por detrás da fase mais recente dos movimentos sociais: a sua “inserção institucional”. Aí se inserem os novos espaços de gestão participativa conquistados no Brasil na seqüência da abertura democrática marcada pela Constituição de 88. Nestes espaços, há um novo *grau de publicidade*, dado por um nível maior de heterogeneidade entre os interesses em disputa e pela presença institucional do Estado, que acrescenta uma maior capacidade de deliberação. Não há como falar em interesse comum, em normas pactuadas, quando há sujeitos importantes que não participam e, portanto, não se submetem a elas.

Há riscos evidentes nesse processo de ampliação dos graus de publicidade, em que se passa a enfrentar os difíceis dilemas de participar do espaço da “grande política”, a chamada política “real”. Além das enormes assimetrias de saber e de poder, a dificuldade que os representantes dos movimentos sociais e da sociedade civil encontram para continuar a expressar o seu vínculo e a sua representatividade em relação aos sujeitos em nome dos quais participam nestes novos cenários é bastante visível²⁰. Frequentemente absorvidos pelas novas exigências de qualificação técnica e política com que são confrontados nestes espaços ampliados, o descolamento em relação às bases tem sido um risco real para essas lideranças. Se perderem a

²⁰ Maria do Carmo A. A. Carvalho, *Eppur si muove...: os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil*. Campinas, 1997. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - IFCH/UNICAMP.

representatividade, operando nos conselhos ou câmaras como atores individuais, passando a agir em seu próprio nome, ou, ainda, deixarem-se engolir pela lógica do Estado ou dos adversários, a publicidade e o caráter inclusivo - e, portanto, democratizante - desses espaços poderão se perder.

Contudo, apesar dos riscos, é preciso ampliar cada vez mais o grau de publicidade dos espaços de negociação e construir espaços públicos nos quais um número cada vez maior de interesses se faça representar. Diferentemente dos contrapúblicos, é nesses espaços ampliados que tendências ao corporativismo podem ser confrontadas e o aprendizado da difícil construção do interesse público pode avançar.

O aprofundamento da democracia exige essa ampliação dos graus de publicidade dos espaços de discussão, negociação e deliberação. Quanto mais diversificado o público incluído nesses espaços, argumentando, negociando, pactuando, legitimando reciprocamente a si e aos interesses demandados, maior o seu grau de publicidade e maiores as possibilidades de avanço democrático potenciais neste processo, que pode criar o terreno propício à construção de novas hegemonias.

Os espaços de co-gestão e a esfera pública não-estatal

Exemplos de espaços públicos mais amplos e heterogêneos, potencialmente mais públicos, portanto, são os espaços de co-gestão, entre os quais se destacam as Câmaras Setoriais tripartites, onde foram negociadas políticas industriais e econômicas; os Conselhos Gestores de políticas, equipamentos ou fundos públicos; e os chamados Orçamentos Participativos. Nestes espaços de co-gestão, o Estado senta-se formalmente à mesa e ali se formulam políticas públicas, se estabelecem contratos, se reconhecem direitos. O Estado, os empresários, os trabalhadores e os cidadãos assumem responsabilidades em acordos que devem cumprir.

As Câmaras Setoriais foram experiências de negociação de políticas industriais e fiscais que ocorreram, principalmente no governo do presidente Itamar Franco, em diversos setores produtivos como a construção civil, a indústria química e a indústria automobilística, e reuniram sindicatos empresariais e de trabalhadores, e os representantes do governo federal responsáveis pelas políticas em questão²¹. No caso da Câmara Setorial da construção civil, participaram também ONGs e movimentos populares ligados às lutas por moradia. Teve maior destaque a Câmara Setorial da indústria automobilística, protagonizada pelo sindicato dos Metalúrgicos do ABC, cuja grande capacidade de luta e de negociação garantiu, segundo diversas avaliações, além dos ganhos de interesse da categoria que representa, uma retomada da economia que repercutiu nos diversos municípios da região do ABC paulista²².

²¹ Em maio de 1993 havia um total de 23 Câmaras setoriais em funcionamento. DESEP. "Câmaras Setoriais: para além do complexo automotivo". Texto para discussão n. 6, out. 1993.

²² A experiência da Câmara Setorial da indústria automobilística alcançou uma grande repercussão no debate político e acadêmico, tendo sido objeto de avaliações bastante diferenciadas. Embora não caiba aqui uma discussão detalhada desse debate, vale registrar que ele se caracterizou pela contraposição de posições que, de um lado, defendiam a importância de uma ação propositiva dos trabalhadores e o seu engajamento no debate e negociação pública das suas propostas, lado a lado com empresários e Estado, e, de outro, aquelas que insistiam nos limites desse procedimento e na necessidade de manter uma postura de confronto como estratégia privilegiada para romper com a lógica do capital e manter uma perspectiva classista independente. Sobre esse debate, consultar: Eli Diniz, "Reformas econômicas e democracia no Brasil dos anos 90: as Câmaras Setoriais como fórum de negociação". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 37, n. 2., 1994. Adalberto M. Cardoso e Álvaro Comim, "Caminhos cruzados: 'o acordo das montadoras' e as relações de classe no Brasil contemporâneo". Trabalho apresentado no *Seminário Brasil em Perspectiva: os anos 90*. Laboratório de pesquisa social/ Programa de Pós Graduação em Sociologia - IFCS / UFRJ, Rio de Janeiro, 25-27 de agosto, 1998. Ivan G. R. Guimarães, "Câmaras setoriais: histórico, constituição e perspectivas". *São Paulo em Perspectiva*, v. 8, n. 3, jul.-set. 1994. Francisco de Oliveira, "Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras". *Novos Estudos Cebrap*, n. 36, jul. 1993.

Nestes espaços, regulados por normas pactuadas pelas partes em conflito, é preciso buscar denominadores comuns: apesar da existência de interesses antagônicos, é preciso buscar acordos que interessem às partes, mesmo que limitados ou provisórios. Neles, o exercício da argumentação, a explicitação de conflitos, a fundamentação das demandas em critérios de racionalidade pública, geram uma nova forma de lidar com conflitos, diferenças e antagonismos, ao que Francisco de Oliveira tem chamado de “confronto propositivo” ou de “antagonismo convergente”. Segundo o autor, o acordo das montadoras automobilísticas representa uma inovação “que pode se transportar de forma mais generalizada para o plano da sociedade, [...] na forma de novas relações entre o público e o privado”. Essas “novas relações sociais” se caracterizariam pela passagem de uma relação conflitiva de anulação do outro para uma relação conflitiva de reconhecimento mútuo [...] [pois] a medida do Acordo não são os despojos da derrota do adversário, mas os ganhos obtidos por ambas as partes”. Ele ainda frisa: “Não são relações de igualdade [...] o Acordo só tem caráter inovador precisamente por isso: trata-se de relações sociais de desigualdade”²³.

Oliveira destaca, ainda, que este é um ‘jogo’ que redefine continuamente as relações entre o público e o privado: “sua perdurabilidade, seu êxito, é uma questão em aberto”. O público não se constrói pela não-existência dos interesses particulares, mas “o público é uma socialização dos acordos privados mediados pelas categorias universais presentes na constituição societária [...]”²⁴.

Nestas experiências, o Estado deixa de se constituir como ator privilegiado, árbitro de interesses privados e garantidor do

²³ F. Oliveira, *op. cit.*, p.6.

²⁴ Idem, *ibidem*.

interesse público. Ele entra como um ator a mais, como “parte interessada” num jogo tripartite ou pluripartite em que a legitimação de atores e de interesses se estabelece pela própria dinâmica conflitiva²⁵. Nesse mesmo sentido, se pode compreender as experiências nos Conselhos gestores de políticas (principalmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, criança e adolescente), de equipamentos (escolas, centros comunitários, unidades de saúde) ou recursos (fundos municipais, estaduais e federais) públicos, que se organizam desde o nível local até a esfera federal²⁶ e, especialmente, os Orçamentos Participativos. Apesar da composição destes conselhos variar bastante, nos inúmeros estados e municípios onde se organizam - conforme seu grau de inserção social e também conforme o peso real que desempenham no processo de elaboração e gerenciamento das políticas públicas -, eles contam comumente com representantes do poder público e de grupos organizados da sociedade civil, interessados na temática tratada no conselho, seja como usuários de uma política setorial, seja como trabalhadores ou empresários ligados à prestação daquele serviço público.

Tarso Genro, ex-prefeito de Porto Alegre, a partir da sua experiência no Orçamento Participativo, vem se referindo a estes espaços públicos de co-gestão como constituidores de uma “esfera pública não-estatal”. O sentido da expressão “não-estatal” colocado por este autor tem suscitado alguma confusão. Parece-nos evidente, a partir da discussão que propõe e da perspectiva concreta na qual se baseia, que Genro utiliza este

²⁵ Cardoso e Comim, *op.cit.*

²⁶ Consultar: Carlos A. P. Nader, “Os conselhos de Saúde” e Elenaldo Celso Teixeira, “Movimentos Sociais e Conselhos”. In: “A participação popular nos conselhos de gestão”. *Cadernos ABONG*, n. 15, jul. 1996.

termo para enfatizar a necessidade do Estado brasileiro de recuar do controle monopólico que tem exercido sobre a esfera pública, passando a compartilhar seu poder de decisão com a sociedade civil sem, no entanto, se ausentar de suas responsabilidades públicas. Coerente com a visão gramsciana de Estado Ampliado, Genro vem defendendo a penetração do Estado pela sociedade civil, de modo que os sujeitos aí originados venham a contaminar a lógica de funcionamento do Estado com sua lógica mais solidária e menos burocrática, incorporando à agenda estatal as suas necessidades políticas e sociais.

Este debate recupera a origem histórica dos ideais libertários que preconizam a redução dos poderes do Estado e a autonomia da sociedade civil buscando, segundo expressão utilizada por Marx, “converter o Estado, de órgão que está por cima da sociedade num órgão completamente subordinado a ela (...)”²⁷.

As polêmicas geradas em torno da “esfera pública não-estatal” se devem, em grande parte, a interpretações às quais escapa o cerne da perspectiva de Genro. Uma leitura que, ignorando o contexto da discussão proposta pelo autor, toma a expressão “não-estatal” de forma isolada e a interpreta como uma negação da participação do Estado na esfera pública, que seria então uma construção exclusiva da sociedade civil, resgatando a velha dicotomia estatal-privado. Uma outra leitura crítica da concepção da esfera pública não-estatal parece chegar à conclusão diametralmente oposta. Ela afirma que, para Genro, “o conjunto de organizações e associações com caráter público devem, efetivamente, merecer um acesso sem mediações ao Estado”, e que a sua “legitimidade (...) não necessita ser construída publicamente, ela está suposta de maneira pré-política como atributo ontológico das organizações voluntárias. A ‘esfera

²⁷ K. Marx e F. Engels, *Obras escolhidas*. 2º volume. Rio de Janeiro, Editorial Vitória Limitada, 1961, p. 222.

pública não-estatal' não constituiria assim, uma órbita de legitimação dos diferentes atores sociais e suas respectivas demandas, mas antes de tudo, o foro de transmissão ao Estado de reivindicações *a priori* justas e legítimas." O risco, aponta o autor, é que a esfera pública não estatal, "ao ser organizada e patrocinada pelo Estado" se transforme numa "esfera pública para-estatal"²⁸.

A reprodução de uma citação de Genro esclarece, ao mesmo tempo, os dois mal-entendidos: "Construir uma esfera pública não-estatal significa criar instituições voltadas para a produção e reprodução de políticas públicas, que não são controladas pelo Estado, mas têm um caráter indutivo, fiscalizador e controlador do Estado. Um exemplo típico de esfera pública não-estatal é o Orçamento Participativo. Porque ali as demandas são discutidas e têm que aparecer na cena pública como demandas com caráter universal, que se referem ao interesse majoritário da sociedade. Se aparecerem como demandas privadas, não são respeitadas, são eliminadas ou substituídas. O Orçamento Participativo cria uma esfera pública por isso. Mas é uma esfera pública não-estatal, porque não é o Estado que as pauta, não é o Estado que determina a superioridade das demandas, umas em relação às outras. O Estado acolhe esse processo e, evidentemente, o qualifica segundo sua direção política"²⁹. Em outros termos, o Estado abre espaço para que a sociedade participe da redefinição das prioridades públicas, sem deixar de ser agente ativo neste processo, quando disputa nestes espaços seu projeto político.

Ao contrário de serem portadores de reivindicações *a priori* justas e legítimas, os movimentos sociais e organizações

²⁸ Sérgio Costa, "La esfera pública y las mediaciones entre cultura y política: el caso brasileño". *Metapolítica*, v.3, n.9, 1998, p. 102.

²⁹ Tarso Genro, "Reforma do Estado e democratização do poder local". In: R. Villas Bôas e V. S. Telles (orgs.), *Poder local, participação popular e construção da cidadania. Revista do Fórum Nacional de Participação Popular*, ano 1, n. 1, 1995, p.27.

voluntárias da sociedade civil têm que enfrentar o difícil *aprendizado da gestão pública*, que vem sendo realizado em meio a fortes tensões e contradições, entre elas, inclusive, uma forte assimetria de poder entre os representantes da sociedade civil e os do Estado. Bonduki, referindo-se a experiências de parcerias realizadas entre uma prefeitura e associações populares, descreve diversos limites e dificuldades tais como falhas na definição de regras, falta de adequação da burocracia estatal para a relação com grupos comunitários, falta de capacitação técnica, gerencial e administrativa por parte dos movimentos, fragilidade de uma cultura de gestão da coisa pública, e etc.³⁰. Apesar destas e muitas outras dificuldades e contradições, estas experiências têm levado os sujeitos que delas participam à construção de parâmetros públicos, procedimentos de transparência e regras de funcionamento que tensionam as tradicionais práticas corporativas. Elas têm levado os grupos organizados da sociedade civil ao aprendizado de uma lógica mais universal e racional que pode superar critérios particulares, comunitários, ideológicos ou partidários³¹. Este aprendizado, como temos assinalado, é lento, descontínuo e desigual. Destacam-se situações em que há uma maior maturidade da sociedade e dos grupos políticos no poder. Onde, entretanto, o tecido social é mais frágil, é difícil desenvolver-

³⁰ Nabil Bonduki, Entrevista. In: Ana Amélia da Silva (org.), *Moradia e cidadania: um debate em movimento*. Publicações Pólis, n. 20, 1994. Ver também, nessa mesma direção, Boaventura de Souza Santos, "Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy". *Politics and Society*, v.26, n.4, dez. 1998. Consultar, nesta mesma direção, o texto "Desafios e possibilidades da participação da sociedade na construção de uma gestão pública democrática", também publicado neste número da *Revista Idéias*.

³¹ Pedro Pontual, *Desafios pedagógicos na construção de uma parceria entre movimentos populares e o governo municipal na gestão Luiza Erundina: a experiência do MOVA-SP (1989-1992)*. São Paulo, 1996. Dissertação (Mestrado em História e Filosofia da Educação) – PUC/SP.

se uma nova relação entre Estado e sociedade, marcada pela transparência, pela autonomia e pelo respeito mútuos.

Finalmente, há que mencionar que, curiosamente, a proposta de uma “esfera pública não- estatal” também tem sido utilizada por aqueles que defendem a transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade civil³².

Em que pese uma relativa ambigüidade de Genro em algumas formulações e a intenção provocadora e polêmica - que ele parece ter preferido ao rigor estritamente teórico - quando da escolha da expressão “não-estatal”, nos parece que a idéia central a resgatar é a redefinição radical da relação vigente entre Estado e sociedade que a sua proposta contém. Esta proposta, tomada como desafio utópico, coloca a questão democrática como eixo estratégico para um projeto de transformação do *status quo*, que quer redefinir o papel do Estado, subverter a tradicional subordinação da esfera pública à representação política no parlamento e no executivo, constituir uma nova ordem social inclusiva, fortalecer a participação de novos atores sociais e socializar os benefícios das revoluções tecnológicas. Genro aponta como proveniente da sociedade civil este movimento que vem provocando a necessidade de se delinear uma “nova relação Estado-sociedade, que abra o Estado a estas organizações sociais (e à participação do cidadão isolado), particularmente àquelas que são auto-organizadas pelos excluídos de todos os matizes, admitindo a tensão política com método decisório e dissolvendo o autoritarismo do Estado tradicional sob pressão da sociedade organizada”³³.

³² Consultar no texto “Desafios e possibilidades da participação na construção de uma gestão pública democrática”, publicado neste número da *Revista Idéias*, a discussão do projeto de reforma do estado formulado por Bresser Pereira.

³³ Tarso Genro, “Desafios atuais para a ação política”. In: *Luta institucional e institucionalidade: desafios para o PT e os movimentos sociais* Revista *Em Destaque*, Secretaria de Movimentos populares do Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores, 1996.

Vendo no espaço público a interface entre Estado e sociedade, os atores sociais democráticos, com sua demanda de ampliação dos espaços de co-gestão, vêm impondo ao Estado uma nova racionalidade, que tem como parâmetro seu controle progressivo a partir da sociedade. As novas experiências de constituição do espaço público têm colocado como princípios para o funcionamento do Estado temas como transparência, visibilidade e controle social.

Construir o controle público da sociedade sobre o Estado, sem desconstruí-lo, é um objetivo permeado de dificuldades e tensões, tanto para o poder público quanto para a sociedade organizada que participa destas relações. A construção desses espaços de gestão e implementação de políticas - que podem ser públicos sem ser estatais - e a relação com ONGs e movimentos - com sua lógica menos burocratizada - são desafios que, apesar das dificuldades, contribuem para “oxigenar o aparato estatal” e para uma “reinvenção do Estado”³⁴.

Este novo conceito de esfera pública permite delinear novas formas de gestão da coisa pública, superando a dualidade colocada pelo debate entre as posições estatizantes e as posições que vêm no mercado mecanismo suficiente para a construção de uma sociedade igualitária³⁵. Ao compreendermos que nem tudo que é público é estatal e nem tudo que se concretiza no âmbito do Estado se referencia no interesse público, abrimos a possibilidade de construção de novos arranjos sociais. Arranjos estes que publicizem e desburocratizem o Estado, e que viabilizem o fortalecimento da sociedade civil através da constituição de formas autônomas de poder, que representem os complexos e múltiplos interesses de diferentes atores sociais.

³⁴ Ana Paula Paes Paula, *Reinventando a democracia: ONGs e movimentos sociais na construção de uma nova gestão pública*. São Paulo, 1998. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – EAESP/FGV.

³⁵ Genro, *op. cit.*

Em síntese, o conceito de esfera pública sobre o qual nos temos debruçado recupera a importância de um espaço de negociação e debate entre interesses divergentes, com base em regras conhecidas e pactuadas que, partindo do reconhecimento do outro como um sujeito igualmente portador de direito, busca chegar a proposições de consensos que, não sendo referidos a nenhuma noção apriorística do que seja o bem comum - e tendo em vista que os compromissos, por vezes, se estabelecem entre agudas divisões e irreconciliáveis posições políticas -, devem ser continuamente recriados. A constituição de espaços públicos democraticamente regulados, é do interesse de todos os setores que, de alguma forma, são marginalizados ou excluídos na sociedade. Na medida em que, de um lado, os setores dominantes historicamente concretizaram seus interesses a partir do acesso privilegiado ao Estado, e de outro, o autoritarismo social sempre foi alimentado pela anulação da possibilidade de legitimidade da “fala” dos vários setores sociais excluídos, a construção de espaços públicos está hoje, no Brasil, no centro das nossas possibilidades de democratização efetiva.

DESAFIOS E POSSIBILIDADES DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA CONSTRUÇÃO DE UMA GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA

Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática

A participação da sociedade civil nos espaços políticos decisórios é um dos temas mais recorrentes nos debates empreendidos por este grupo de estudos. Uma análise do cenário político brasileiro das últimas décadas evidencia que a questão da participação social esteve presente no processo de transição do regime autoritário ao democrático e ganhou força no debate recente sobre a reforma do Estado. Durante este período, concretizaram-se várias experiências participativas nas gestões públicas que procuraram incluir setores antes marginalizados, nas discussões e deliberações que definem o interesse público. Dessa forma, observa-se que a participação veio se delineando como um fator decisivo para a democratização das relações entre Estado e sociedade, e como um meio de garantir uma maior atuação dos cidadãos na vida política do país.

Certamente, a transição para uma cultura política participativa não se realiza sem contradições e ambigüidades, o que gera novos desafios tanto para o Estado como para a sociedade na busca de caminhos para a construção democrática. No entanto, para além das dificuldades intrínsecas ao processo participativo, é preciso considerar que, o fato da participação

social estar atualmente inserida no discurso e na prática das diferentes forças políticas que disputam espaço no cenário nacional, torna crítica e indispensável uma análise mais detida sobre os reais significados e funções que ela pode assumir num projeto global de sociedade.

O objetivo deste texto é traçar um pequeno percurso de como veio se desenvolvendo a ampliação do papel da sociedade civil no âmbito das administrações públicas nestas últimas décadas, para compreender que desafios e dificuldades estas experiências participativas têm trazido para a construção e consolidação da democracia no Brasil, tentando esclarecer também que significados a participação social possui no contexto dos projetos políticos das diferentes forças que a adotam como discurso e prática.

1. A conquista de novos canais de participação e os desafios e dificuldades para a sua ocupação efetiva

A partir da segunda metade dos anos 70, no contexto da emergente atuação dos movimentos sociais na cena política, a proposta de tornar a administração pública mais permeável à participação popular se fez presente no discurso oposicionista e configurou-se como um contraponto ao regime militar. Foi neste cenário que se desenvolveu, por exemplo, a experiência de Lages¹, em Santa Catarina (entre 1976 e 1982), na administração do MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Os mutirões de casas populares e as “hortas comunitárias” implementados naquela administração possibilitaram uma maior abertura à participação social. Tornaram-se, também, um contra-exemplo à forma centralizada e autoritária de exercício do poder público

¹ Para uma análise sobre a experiência de Lages e dos significados que ela representou no momento político, consultar: Ana Luiza Souto Ferreira, “Lages, um jeito de governar”. *Revista Pólis*, n. 5, 1991.

que sempre marcou o Estado brasileiro, acentuada particularmente durante o regime militar do pós-64. No clima de abertura política, no decorrer da década de 80, a exemplo de Lages, outras iniciativas de participação ocorreram no Brasil - como em São Paulo, no governo Franco Montoro, e no Paraná, na administração de José Richa.

No entanto, apesar do desenvolvimento dessas experiências, o tema da participação social se intensificaria no debate político brasileiro no período que antecedeu a Constituinte, tendo atingido o seu ápice no momento da elaboração da mesma, quando as diferentes forças políticas procuravam disputar espaço oferecendo propostas para um novo referencial das relações entre Estado e sociedade, cada qual fundamentada em seu próprio referencial político e na sua visão de como deveria ser a construção da democracia no Brasil.

É importante registrar que o pano de fundo desta discussão foi, simultaneamente, a crise do modelo de Estado centralizado ou desenvolvimentista e uma intensa demanda por parte da sociedade civil em conquistar mais espaço de participação nas estruturas políticas. Essa demanda por participação social partia dos atores que compunham o chamado "campo movimentalista" (movimentos populares e sociais, movimento sindical, pastorais sociais e ONGs); dos partidos políticos de esquerda; dos setores acadêmicos e também de algumas entidades profissionais e representativas, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

Apesar da heterogeneidade quanto aos projetos políticos e caminhos para a transformação social, os atores que compunham o campo movimentalista construíram, através das lutas sociais das décadas de 70 e 80, um campo comum de referência para a ação e para os discursos políticos. Este campo estava centrado na reivindicação de uma cidadania que privilegiava o fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida

política do país. Assim, com gradações em relação à clareza desta atuação, alguns destes atores, principalmente os que atuavam em conjunto com os partidos de esquerda, viam na nova Constituição uma oportunidade de transformar a demanda por participação em propostas concretas que possibilitassem uma mudança nas relações entre Estado e sociedade, alterando a idéia de que apenas o primeiro teria o poder exclusivo de definir políticas e implementar ações públicas.

Outra dimensão importante, que estava presente nas reivindicações de participação apresentadas por este campo no momento da Constituinte, era a necessidade de desprivatizar o Estado, retirando dos setores da elite o acesso exclusivo aos espaços de produção das decisões políticas, ampliando a participação dos atores sociais na definição da agenda política e garantindo instrumentos que possibilitassem um maior controle social sobre as ações estatais. Dentre os mecanismos de participação conquistados neste período, destacam-se: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, o dispositivo de Iniciativa Popular de Lei, as Audiências Públicas, o *Referendum*, o Plebiscito e o próprio fato de estar expresso textualmente na Constituição que “todo poder emana do povo, podendo ser exercido direta ou indiretamente através de seus representantes”.

Neste clima de conquistas efetivas de canais de participação na gestão pública, e com o restabelecimento das eleições diretas nos âmbitos municipal e estadual, no final da década de 80 multiplicaram-se pelo país governos, principalmente municipais, com propostas de abrir maior espaço de participação à sociedade civil. Diadema, Porto Alegre, São Paulo, dentre outras cidades, constituíram-se, neste contexto, palcos de diferentes experiências inovadoras de gestão pública com participação social.

Estas experiências foram construídas principalmente nos governos de Frentes Populares que incluíam vários partidos de esquerda, onde se destaca o Partido dos Trabalhadores. Tais

partidos articulavam ao seu redor movimentos organizados que lutaram, desde a ditadura, pela democratização das relações entre Estado e sociedade e que colocaram em discussão a necessidade de que os diferentes interesses presentes no tecido social tivessem oportunidades iguais e mais efetivas de assumir um papel ativo na condução dos assuntos que dizem respeito ao interesse público.

No contexto destas experiências, que se desenvolveram no fim dos anos 80, a expectativa era a de promover a abertura do Estado para aqueles diferentes setores, que tinham em comum o fato de se constituírem como os historicamente excluídos dos direitos sociais. Assim, no interior deste campo político, através de um processo repleto de conflitos entre diferentes estratégias para a democratização do Estado e da sociedade, o discurso e a prática começaram a se fundamentar mais acentuadamente na participação social - expressão que passa a traduzir os antagônicos interesses presentes nos processos participativos de definição das políticas públicas.

Este redimensionamento deveu-se, sobretudo, ao reconhecimento de que as possibilidades de construção de novas hegemonias dependem, necessariamente, da interlocução e negociação com os diversos e heterogêneos setores sociais. A concepção predominante passou a ser, então, aquela que admite que a implementação de um projeto político, que prevê a transformação efetiva das condições de vida dos setores populares através da distribuição mais equitativa dos recursos produzidos na sociedade e a democratização do acesso às decisões públicas, passa por um processo de negociação com *todos* os setores sociais². É na medida em que esta concepção

² Obviamente, este processo envolve conflitos e disputas, mas a novidade está exatamente na possibilidade de explicitação e reconhecimento das desigualdades que marcam a composição da sociedade, onde setores antes marginalizados podem conquistar legitimidade tanto para ocupar a posição de interlocutor como para realizar suas demandas. Ver, neste sentido, o texto "Esfera Pública e Democracia no Brasil" contido neste número da *Revista Idéias*.

passa a orientar a proposta da construção de gestões públicas participativas, que emerge com força a noção de “espaços públicos de negociação”.

Além deste debate, que envolvia diferentes perspectivas de participação, é importante salientar que a atuação dos movimentos sociais na construção dos aparatos institucionais democráticos causou - e ainda vem causando - conflitos na própria esfera dos movimentos, que travaram importantes lutas sociais marcadas pela vontade de preservar sua autonomia frente ao Estado e aos partidos políticos. A possibilidade de estabelecer uma nova relação com o Estado, através da construção de novos espaços de participação da sociedade civil nas gestões públicas, fez com que a questão da autonomia - tão cara aos movimentos sociais nas décadas de 70 e 80 - ganhasse novas dimensões. Nestas condições, o Estado deixa de ser apenas o receptor de demandas para se constituir num parceiro e, portanto, para que os atores sociais tenham uma posição ativa nesta relação é preciso uma mudança de atitude de ambos.

Todos estes desafios dizem respeito à capacidade dos atores sociais preservarem suas especificidades na relação com o Estado, pois por um lado, eles são tensionados a ampliar sua visão sobre o conjunto dos interesses que perpassam a sociedade para construir a dimensão do interesse público, necessitando sair da posição de apenas reivindicadores de políticas para também assumir responsabilidades no processo de formulação destas políticas. Por outro lado, os mesmos também enfrentam um dilema sempre presente nos processos participativos, que é o risco de se tornarem meros instrumentos à disposição do Estado.

É preciso considerar, portanto, que a garantia da autonomia na relação com o Estado e a ocupação efetiva dos espaços conquistados - de tal forma que se conquiste uma real partilha do poder entre Estado e sociedade civil - dependem, em grande parte, da capacidade dos atores sociais de transformar suas demandas em propostas políticas concretas. Propostas que

necessitam estar apoiadas no interesse público para que sejam legítimas no espaço em que emergem. A qualificação técnica e política³ é, então, um desafio a ser enfrentado para que os atores sociais se envolvam eficazmente em ações junto ao Estado.

Uma outra questão importante, percebida tanto pelos partidos políticos, que têm como proposta a democratização do Estado através da sua abertura à participação social, como pelo campo movimentalista engajado na construção de novas experiências no terreno institucional, foi a percepção de que o próprio funcionamento do aparato estatal dificulta uma efetiva democratização da estrutura do Estado e da sua teia de relações. Nesta direção, é importante destacar a própria dificuldade que os atores sociais têm para disputar seus projetos no âmbito dos canais institucionais de participação, influenciando, de fato, os rumos da administração pública, bem como seu modelo organizativo.

Quem está no interior do Estado sempre possui uma posição privilegiada tanto para receber informações, quanto para se qualificar para o debate. Somando-se a isto, o funcionamento do Estado é presidido por um conjunto de prescrições jurídicas e burocráticas que oferecem obstáculos para a partilha do seu poder com a sociedade civil e para o pleno controle social sobre as ações estatais⁴. A dificuldade de modificarem-se estas

³ Maria do Carmo Carvalho. “*Eppur si muove...*” *Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil*. Campinas, 1997. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – IFCH/UNICAMP.

⁴ Uma análise sobre as dificuldades e conflitos da participação da sociedade civil junto aos Conselhos Municipais, mais especificamente na área da Educação, encontra-se em Lígia H. H. Lüchmann, “Política Educacional e Participação Social. Uma análise preliminar do Conselho Municipal de Educação de Florianópolis”. *XIX Encontro da ANPOCS*, 1995. Para verificar outros exemplos destas dificuldades, consultar: Carla Almeida Silva, *Explorando novos caminhos para a democracia: os desafios da participação popular na gestão pública e o Movimento de Alfabetização de jovens e adultos da cidade de São Paulo (MOVA)*. Campinas, 1998. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – IFCH/UNICAMP.

prescrições, adaptando-as à participação social e às novas demandas, provoca um esvaziamento da legitimidade dos espaços de participação, na medida em que as decisões aí produzidas acabam não se transformando em ações concretas.

Este problema se acentua quando os envolvidos, principalmente os que representam o Estado, utilizam-se destas prescrições para minimizar a participação social, impedindo que se efetive o projeto de democratização da estrutura estatal. Assim, os processos participativos, que têm como desafio democratizar a burocracia pública, necessitam cristalizar-se em novas prescrições e critérios, para garantir que a participação efetivamente ocorra e que as ações estatais possam ser realmente controladas.

Este novo quadro participativo e seus dilemas suscitaram novas questões não apenas para os sujeitos diretamente envolvidos, pois geraram também um conjunto de esforços teóricos no sentido de se compreender estas novas possibilidades de participação política. Neste contexto de produção teórica, vale registrar que a presença crescente da sociedade civil na construção de mecanismos institucionais de participação social junto ao Estado foi interpretada por alguns estudiosos⁵ como um refluxo dos movimentos sociais, um abandono dos seus ideais revolucionários e uma adesão dos mesmos a uma perspectiva reformista. Outras análises⁶ enfatizavam a possibilidade de que os vícios da institucionalidade política - o clientelismo, a

⁵ Isto pode ser verificado nos seguintes trabalhos: Ruth Correa Leite Cardoso, "A Trajetória dos Movimentos Sociais". In: Evelina Dagnino (org.), *Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1994. Ana Maria Doimo, *A vez e a voz do popular*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1995.

⁶ Ruth Cardoso, "Isso é Política?" *Novos Estudos CEBRAP*, n.20, mar. 1988. Renato Raul Boschi, *A arte da associação: política de base no Brasil*. São Paulo, Vértice, 1987.

corrupção, o populismo, o burocratismo etc. – se sobrepusessem aos princípios democratizantes que haviam impulsionado estes atores nas lutas sociais dos anos 70 e 80.

O fato é que, apesar de todas as dificuldades e conflitos, no decorrer dos anos 90, o campo movimentalista se legitimou como participante do processo de elaboração e implementação de políticas⁷ estando presente, por exemplo, em vários Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Foi sujeito ativo também na construção de novos canais de participação, instituindo fóruns temáticos voltados à discussão de questões variadas relacionadas com o interesse público. É neste contexto, que surgiram outras análises que, ao contrário de perceber esta participação como uma “absorção” dos movimentos sociais pela institucionalidade, iluminaram e enfatizaram as possibilidades que este processo trazia para a democratização das estruturas políticas⁸. Como observou Caccia Bava:

“Em meio a muitos embates, esses atores coletivos se multiplicaram, se fortaleceram, tornaram-se propositivos, alguns ganharam dimensão nacional. São hoje reconhecidos como legítimos interlocutores no cenário político brasileiro. E em torno deles se articulam as muitas vozes que expressam as demandas e aspirações dos de baixo, daqueles

⁷ É o caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre e de experiências de gestão pública como a Casa Rosa Mulher no Acre, o Projeto Meninas de Santos, o Projeto Nutrir no Paraná, o Projeto Pé de Moleque em Minas Gerais e outras, algumas das quais foram premiadas pelo programa Gestão Pública e Cidadania, promovido pela Fundação Ford e FGV. Para maiores informações sobre algumas destas experiências, consultar: Peter Spink e Roberta Clemente, *Vinte experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1997.

⁸ Consultar: M.C. Carvalho, *op.cit.* O trabalho da autora procura demonstrar que quando os movimentos sociais se inserem em canais participativos institucionais, eles sofrem mudanças para se qualificar para esta participação e não são necessariamente cooptados pelo Estado.

que, compondo uma sociedade plural, heterogênea, de alguma maneira se sentem excluídos do progresso, da riqueza, da cidadania”⁹.

Ainda assim, nestas experiências, as questões de como preservar a autonomia e a especificidade da sociedade civil quando ocorre uma atuação conjunta com o poder público e, também, de como conseguir alterar o autoritarismo que permeia o funcionamento do Estado e impede uma efetiva participação da sociedade sempre comparecem como problemas. Principalmente quando levamos em conta que muitas das propostas de participação social, que estão presentes atualmente no cenário político brasileiro, não prevêem a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas, mas apenas a transferência da execução das políticas estatais para os movimentos e organizações voluntárias.

2. Desvendando diferentes projetos políticos: a disputa em torno do significado da participação social

É inegável que assistimos a um crescimento do movimento que busca criar novos espaços para a atuação política e legitimar a participação dos cidadãos nos processos decisórios que afetam os destinos da sociedade como um todo. O florescimento destes novos espaços está contribuindo para a formação de uma esfera pública, na qual se busca reformular a noção de interesse público e também repensar os próprios limites entre o público e o privado, revalorizando a participação da sociedade civil e redefinindo o papel e as responsabilidades do Estado. No entanto,

⁹ Silvio Caccia Bava, “Dilemas da Gestão Municipal Democrática”. In: Lícia Valladares e Magda Prates Coelho (orgs), *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995, p. 163.

não é menos verdadeiro que este movimento também forneceu espaço para o avanço de um discurso que, usando o mesmo argumento da redefinição das relações entre o Estado e a sociedade, traduz esta nova relação como uma restrição à capacidade de intervenção do Estado e uma redução de seu tamanho. E, assim, este discurso muitas vezes se concretiza em retrocessos no que diz respeito aos direitos legalmente assegurados.

A crise de governabilidade do Estado, que está associada às crises financeira e política que se agravaram no Brasil nos últimos anos, possibilitou uma confluência de críticas ao seu caráter ineficiente e centralizador, no qual os diferentes discursos se apoiam e, muitas vezes, parecem se assemelhar. Assim, sobre a base de uma certeza compartilhada, qual seja, o país está em crise e o cerne dessa crise está no Estado, figuram distinções importantes que merecem ser recuperadas. Tais distinções, por sua vez, expressam um conjunto de valores referidos a campos éticos-políticos distintos, que disputam entre si a hegemonia, não apenas no que tange às condições de superação da crise, mas também à sua significação.

Nesse sentido, um exame de como cada uma destas vertentes interpreta e concretiza a gestão pública e democrática pode ser revelador da dimensão das diferenças existentes entre elas. Os discursos convergem quanto se trata de criticar as características clientelísticas, paternalistas e centralizadoras do Estado brasileiro, mas se diferenciam quando a discussão gira em torno da garantia dos direitos dos sujeitos marginalizados e do modo de efetivar a participação cidadã. Desse modo, um exame cuidadoso das entrelinhas das falas é capaz de revelar que, por trás da aparente homogeneidade, o conteúdo “novo” que se busca imprimir ao Estado pode abrigar projetos políticos antagônicos.

Em suma, enquanto alguns grupos buscam definir a crise do Estado enfatizando seu aspecto econômico, advindos de uma

“excessiva intromissão” do mesmo nas questões do mercado; outros grupos buscam enfatizar o caráter ético e político da crise. Para os primeiros, a saída está no mercado, ícone da modernidade, para os outros, a resposta estaria na democratização do Estado via reconstrução da esfera pública. Para uns, trata-se de construir um novo modelo de desenvolvimento que dê liberdade aos agentes econômicos, e para outros, trata-se de reconstruir sobre bases mais democráticas a relação Estado e sociedade, propiciando as condições para o exercício da cidadania¹⁰.

Talvez a expressão mais acabada do Estado almejado pelos grupos que definem a crise do Estado a partir dos aspectos econômicos esteja presente em uma abordagem das questões administrativas estatais que é apresentada por Bresser Pereira¹¹ e vem se consolidando nos últimos anos. De acordo com esta visão, o Estado brasileiro sofre do mal da ineficiência, sendo preciso, portanto, purificá-lo de suas disfunções burocráticas, buscando alcançar o modelo de administração pública gerencial, que nada mais é do que uma transposição das práticas bem sucedidas da administração de empresas para o setor governamental¹².

Inspirado no livro *Reinventando o Governo* de Osborne e Gaebler¹³, Bresser Pereira afirma que estaria surgindo uma nova

¹⁰ Sebastião Velasco e Cruz, “A produção do consenso: discurso econômico e conflitos políticos na transição brasileira”. Campinas, IFCH-UNICAMP, *Série Primeira Versão*, n.56, 1994.

¹¹ Luiz Carlos Bresser Pereira, “Da administração pública burocrática à gerencial”. *Revista do Serviço Público*, v.120, n.1, jan.-abr. 1996.

¹² Francisco de Oliveira, “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal”. Texto apresentado como base para a Conferência do autor no dia 24/04/97, no Seminário Internacional *A construção democrática em questão*. São Paulo, NEDIC/USP, 1997.

¹³ D. Osborne e T. Gaebler, *Reinventing government*. Reading, Mass, Addison-Wesley, 1992.

administração pública: “é a administração pública gerencial que está surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas¹⁴. Os defensores do modelo gerencial acreditam que tomar como referência as práticas privadas é suficiente para tornar o Estado eficiente, eficaz, moderno e voltado para o “cidadão-cliente”, tal qual acontece nas organizações empresariais. As práticas mais recomendadas são a profissionalização dos funcionários estatais, o enxugamento através das reestruturações organizacionais e da redução dos níveis hierárquicos, além da privatização e terceirização dos serviços. A argumentação básica é que tais mudanças tornam o serviço público mais barato e de melhor qualidade.

No que se refere às políticas públicas e sociais, esta vertente afirma que o Estado continuaria financiando e traçando as diretrizes gerais, uma vez que estas políticas são consideradas suas atividades estratégicas. Neste quadro, caberia às agências autônomas e às organizações sociais, constituídas a partir da sociedade civil, a execução das políticas:

“No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de Estado a propriedade deverá ser, por definição, estatal. O núcleo estratégico usará, além dos instrumentos tradicionais – aprovação de leis (Congresso), definição de políticas públicas (Presidência e cúpula dos ministérios) e emissão de sentenças e acórdãos (Poder Judiciário) – de um novo instrumento(...): o contrato de gestão. Através do contrato de gestão o núcleo estratégico definirá os objetivos das entidades executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho, e garantirá a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução. As entidades executoras serão, respectivamente, as ‘agências autônomas’, no setor de atividades

¹⁴ Bresser Pereira, *op.cit.*, p. 5.

exclusivas do Estado, e as ‘organizações sociais’ no setor dos serviços não-exclusivos do Estado”¹⁵.

Nesta divisão de atribuições, não há referências à participação da sociedade civil no planejamento e formulação destas políticas, ou sobre o modo como o interesse público influenciaria as mesmas. A simples transferência de atividades públicas para as “entidades executoras” aponta para uma visão que parece desconsiderar que a descentralização, o enxugamento e a “profissionalização” do Estado não são suficientes para atender aos direitos de cidadania, pois esta excessiva racionalização de práticas pode acabar excluindo das responsabilidades do Estado a administração de “ineficiências” sociais, como a pobreza e a desigualdade, além de não equacionar adequadamente as possibilidades de participação do cidadão no processo de formação e concretização do interesse público.

De acordo com este posicionamento, uma reforma institucional seria necessária para transformar em públicas as instituições sem fins lucrativos, que atualmente são de direito privado. Na visão de Bresser, quando uma instituição estatal tem condições de gerar todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços, ela deve ser privatizada. Quando isto não acontece, estaria aberto o espaço para a transferência de atribuições do Estado para o setor público não-estatal constituído pela instituições privadas que se dedicam a serviços públicos.

Bresser então afirma que, com esta transformação de “serviços não-exclusivos” do Estado em propriedade pública não-estatal, estaria se constituindo uma “esfera pública não-

¹⁵ *Idem, ibidem*, p.15. De acordo com Bresser Pereira, são “atividades exclusivas” do Estado, o poder de legislar e tributar, além do poder de polícia. Na categoria de “serviços não-exclusivos” do Estado, estão aqueles que são subsidiados por serem considerados de alta relevância para os direitos humanos, ou por não serem adequadamente recompensados no mercado através da cobrança de serviços.

estatal”, e cita Tarso Genro¹⁶ para fazer uso deste termo e dizer que tal esfera tem caráter participativo e democrático. No entanto, a única forma de participação efetiva do cidadão prevista no modelo da administração pública gerencial é o controle social direto através dos conselhos de administração constituídos pela sociedade civil, que se destinam, principalmente, a controlar o custo e a qualidade dos serviços prestados, deixando muito a desejar em relação às demandas dos cidadãos quanto à participação na definição do interesse público e na formulação das políticas, já que estas são consideradas como “atividades estratégicas” e “privativas” do Estado.

Um outro campo político, ao contrário, aposta exatamente na partilha do poder entre Estado e sociedade civil para definir a noção de interesse público. Nesta concepção, não cabe à sociedade civil ser mera executora das ações políticas do Estado, pois há o pressuposto de partilha de poder e responsabilidades entre eles, através de um processo onde seja possível a construção coletiva de regras em todos os níveis: elaboração, implementação e controle das ações. Dessa forma, o Estado não deixa de estar presente com suas propostas, mas tem que discuti-las com os diversos setores sociais, que podem viver a experiência de aprender a construir a legitimidade dos seus argumentos respaldados não em interesses específicos, mas no interesse comum.

O termo esfera pública não-estatal¹⁷, que Bresser Pereira menciona e incorpora, já vinha sendo utilizado há mais tempo para definir a proposta deste campo, que tem como objetivos

¹⁶ Consultar: Tarso Genro, “A esquerda e um novo Estado”. *Folha de São Paulo*, 07.01.1996 e “O novo espaço público”. *Folha de São Paulo*, 09.06.1996.

¹⁷ Consultar o texto “Esfera Pública e Democracia no Brasil” publicado neste número da *Revista Idéias*.

centrais o fortalecimento da sociedade civil, a participação social nas decisões de interesse público e a construção de uma cultura democrática. O diagnóstico que se faz do Estado brasileiro, neste caso, é que historicamente foi privatizado, constituindo-se em um espaço privilegiado onde os setores das elites disputam os recursos públicos, sem que esse processo seja ao menos transparente para a maioria da sociedade. Nesta disputa, os setores das classes populares nunca tiveram espaços através dos quais pudessem explicitar e fazer valer seus interesses. Dessa forma, sua estratégia é justamente constituir espaços mais democráticos, que produzam decisões políticas geradoras de uma redistribuição justa dos recursos públicos.

Os atores que têm como referência esse universo de intenções, mesmo não se constituindo como força hegemônica no cenário político atual, têm sido capazes de mostrar para a sociedade uma nova forma de administração pública. Uma administração pública mais aberta e na qual os interesses - tanto de quem administra o Estado, quanto dos diferentes sujeitos sociais - possam ser explicitados e negociados.

É nisto que se constitui, por exemplo, o programa denominado MOVA (Movimento de Alfabetização de jovens e adultos)¹⁸, que, a partir da experiência de São Paulo, entre 1989 e 1992, baseada numa parceria entre prefeituras e movimentos populares, vem sendo implementado em Santo André, Porto Alegre, Angra dos Reis e outras cidades. O MOVA se multiplicou em experiências que aglutinam vários e diferentes setores sociais - movimentos populares, sindicatos, sociedades amigos de bairros, poder público, etc. - para enfrentar o problema do analfabetismo nas suas respectivas realidades.

Cada uma destas experiências guarda características particulares, mas podemos citar alguns princípios comuns presentes em todas elas. São baseadas na idéia de que o Estado

¹⁸ C. A. Silva, *op.cit.*

deve se abrir para acolher as contribuições que já se desenvolvem no âmbito dos espaços societários no momento de elaborar uma política pública. Isto significa reconhecer, no caso específico do MOVA, que ao longo das décadas anteriores vários sujeitos sociais construíram uma concepção inovadora de educação popular, capaz de ser, ao mesmo tempo, instrumento de alfabetização e de construção da cidadania. A abertura do poder público a estas experiências não pressupõe a incorporação destas pelo Estado, muito menos a desresponsabilização dele nesta questão, mas sim a disposição de travar uma negociação com os sujeitos sociais na direção da construção coletiva de um projeto pedagógico, que se corporifica em políticas públicas concretas. Políticas públicas que pressupõem um processo permanente de controle mútuo entre os atores envolvidos, de partilha de poder e responsabilidades entre eles.

É claro que experiências como estas não se realizam sem conflitos e tensões de várias ordens. Dentre estas, podemos destacar o fato de que o processo de construir uma política pública baseada em experiências que já são desenvolvidas nos espaços societários, através da atuação da sociedade civil, requer mecanismos de mediação difíceis de serem desenvolvidos. Tais mecanismos devem ser capazes de, ao mesmo tempo, preservar a dimensão inovadora que estas experiências possuem - exatamente porque construídas sem as amarras estatais-burocráticas e porque conseguem ser afinadas com as necessidades reais da população a qual são dirigidas -, e assegurar parâmetros públicos de qualidade, para que a sociedade como um todo possa ter condições de conferir legitimidade às políticas que resultem desse processo¹⁹.

¹⁹ A discussão sobre parâmetros públicos na experiência do MOVA-SP pode ser encontrada em Pedro de Carvalho Pontual, *Desafios Pedagógicos na construção de uma relação de parceria entre movimentos populares e o governo municipal da cidade de São Paulo na gestão Erundina: a experiência do MOVA-SP*. São Paulo, 1995. Dissertação (Mestrado) – PUC/SP.

Importante também distinguir a concepção de parceria, que está orientando a construção de experiências como a do MOVA, das demais perspectivas presentes no cenário atual. Um exame cuidadoso das experiências concretas de “parceria” é que pode demonstrar se, nesta relação, a sociedade, de fato, participa do processo de formulação de políticas públicas, ou é vista pelo Estado apenas como uma mera executante de serviços sociais previamente planejados por seus administradores públicos.

Além da experiência do MOVA, as parcerias vêm se manifestando na sociedade de diversas formas: um caso muito comum são as associações que algumas prefeituras, ou mesmo órgãos estaduais e federais realizam com as ONGs. Uma pesquisa recentemente realizada²⁰ apontou que muitas organizações não-governamentais temem ter sua autonomia comprometida ao trabalharem junto com o governo, em uma demonstração de que as expectativas destas organizações em relação a estas experiências podem ser muito distintas das alimentadas pelos órgãos estatais. De um modo geral, as ONGs e agentes públicos, historicamente comprometidos com o campo popular-democrático, tendem a recusar a idéia da sociedade civil ser mera executora de um projeto estatal. A parceria, neste caso, é compreendida como uma oportunidade de participação social na formulação das políticas públicas, como uma forma de tornar a política em questão mais adequada às demandas do público envolvido, além de possibilitar uma maior participação do cidadão na vida política.

²⁰ Ana Paula Paes Paula, *Reinventando a democracia: ONGs e movimentos sociais na construção de uma nova gestão pública*. São Paulo, 1998. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – EAESP/FGV.

Os casos analisados na pesquisa anteriormente mencionada²¹ demonstram que para que esta concepção de parceria se torne uma realidade, é preciso que os envolvidos - Estado, ONGs e comunidade - estejam igualmente comprometidos na construção de um projeto de interesse público: as responsabilidades, as decisões e o poder precisam ser compartilhados. Uma definição clara de quais são as tarefas de cada um e, principalmente, a garantia de que a sociedade civil participará do planejamento e da formulação do projeto, são passos fundamentais para viabilizar esta concepção de parceria, que, quando de fato ocorre, tem o poder de recriar a gestão pública e transformar a cultura política dos participantes.

É com base nas possibilidades democratizantes abertas por essas experiências que pensamos que elas podem implicar um novo modelo organizativo e uma alternativa ao paradigma da administração pública gerencial. Trata-se, em outras palavras, de operar uma “reinvenção institucional”, que concilie a representação política e a participação cidadã. Tal reinvenção vem se desenhando como possibilidade em experiências de transformação do Estado e de outras instituições políticas, viabilizadas pela criação de espaços alternativos de participação política (fóruns e conselhos), onde o campo movimentalista passou a interagir com a institucionalidade política.

As práticas observadas nestas experiências evidenciam a possibilidade de se construir uma gestão flexível e participativa, na qual os sujeitos são agentes da formulação de políticas públicas e as soluções são permeadas por uma ética de participação e pela criatividade, ao invés de uma gestão que simplesmente tem como objetivo fundamental o cumprimento

²¹ Nesta pesquisa foram estudadas algumas experiências de parceria com o Estado realizadas pela Ação Educativa (Educação de jovens e adultos, Políticas Públicas para a Juventude) e pelo Instituto Pólis (Casa da Farinha do Acre e de Apucarana).

das metas estabelecidas pelos administradores públicos, com a maior economia possível de tempo e recursos materiais e humanos.

Do ponto de vista normativo, este modelo organizativo não recorre a fórmulas definitivas de estrutura e atuação, pois procura contemplar as especificidades culturais de uma determinada realidade para, mais do que atender ao cidadão, integrá-lo à vida política. Neste caso, as políticas públicas e sociais são elaboradas não somente para os cidadãos, mas por eles mesmos. Além disso, em tais experiências procura-se admitir a possibilidade de que a racionalidade administrativa e burocrática possam se adequar, ou tenham de levar em conta, a lógica de atuação presente nos espaços de organização societários. Lógica que requer uma outra dinâmica temporal na tomada de decisões e que não se baseia apenas nos argumentos técnicos para tomá-las, pois as escolhas individuais e coletivas neste contexto são informadas também pelo conjunto das representações presentes no imaginário dos envolvidos, seus desejos, pré-conceitos, etc. Busca-se, nestas experiências de participação, reformular as noções de eficiência e eficácia²² na gestão das políticas públicas, na direção de transcender o utilitarismo das ações, de contemplar, de forma fundamental, as especificidades histórico-culturais do público envolvido e alcançar uma nova cidadania²³, que procura reintegrar na vida

²² É interessante observar que as experiências participativas têm contribuído significativamente para a implementação de mudanças na forma como o conhecimento técnico é apropriado pelos agentes da gestão pública, tornando-o não uma verdade absoluta em si mesmo, mas possibilitando um diálogo entre este e as características que marcam a vida e a cultura de uma determinada população. É nesta direção que vem se desenvolvendo, recentemente, inúmeros cursos, palestras e encontros de qualificação entre técnicos de diferentes áreas da administração pública em várias localidades do Brasil.

²³ Para uma completa caracterização da nova cidadania, consultar: Evelina Dagnino, "Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania". In: Dagnino (org.), *op. cit.*

política todos os que se encontram marginalizados de seus direitos.

É importante ressaltar que esta alternativa ao modelo da administração pública gerencial, que é um processo de transformação institucional e de busca de uma outra ética de atuação, enfrenta grandes obstáculos para se efetivar, principalmente porque implica uma mudança político-cultural que não se constrói em pouco tempo, mas que depende de um longo caminho de experimentações.

3. Considerações finais

As reflexões realizadas sobre a participação dos movimentos sociais e ONGs na construção da democracia brasileira nos demonstraram que o campo movimentalista diversificou suas estratégias de atuação com o objetivo de reinventar o Estado e outras instituições políticas. Não se trata, pois, de abandonar a perspectiva de transformação social, mas de realizar mudanças concretas nas instituições, ao invés de somente privilegiar a crítica aos vícios das organizações atingidas pelas disfunções burocráticas.

A possibilidade de se criar um novo formato organizativo, que transforme a gestão pública, está fazendo com que o contato entre a sociedade civil e a institucionalidade se transforme em uma nova estratégia para a construção democrática. Renovam-se, então, os desafios a serem enfrentados atualmente pelo campo movimentalista no Brasil. E o modo como se enfrentará tais problemas é que determinará o tipo de Estado que está sendo construído, bem como a inserção da sociedade na direção de seu próprio destino. É preciso, em primeiro lugar, prosseguir o processo de fortalecimento da sociedade civil, aumentando, quantitativa e qualitativamente, a atuação dos grupos autônomos que representam seus interesses, pois isto é que pode viabilizar

a formação incessante da esfera pública e a conseqüente transformação do modo como se administra o interesse público.

Além disso, há a necessidade de se enfrentar com mais vigor o maior dilema que circunda esta mudança de posicionamento: a redefinição do papel do Estado na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Quais seriam as novas responsabilidades estatais? Como fazer que um Estado tradicionalmente privatizado se transforme em um interlocutor e mediador de demandas sociais? Quais seriam as transformações institucionais necessárias para moldar as novas atuações do Estado e da sociedade? Como superar as influências da internacionalização da economia, que conferem a organismos como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional grande poder de determinar prioridades e formas de processos para a elaboração das políticas econômicas e sociais brasileiras, restringindo as possibilidades de uma intervenção de caráter democrático no processo de formulação de políticas públicas? Neste processo de questionamento, é de fundamental importância preservar a ética de participação. Quando a participação se torna mais um cumprimento de deveres do que um exercício de direitos, ela pode se transformar em um mero artifício para o Estado se isentar de suas responsabilidades sociais. Da mesma forma, a parceria pode eufemisticamente representar uma terceirização dos serviços estatais, contribuindo para fortalecer o projeto de Estado mínimo e a noção de “cidadão-cliente”. Por isso, não se pode ignorar os riscos da generalização do discurso: fala-se muito em democracia, cidadania, participação e parceria, e muito pouco sobre o significado destas palavras em termos de transformação da atuação política. Isto está, de certa forma, favorecendo a instrumentalização das mesmas por ideologias redutoras do potencial emancipatório das práticas políticas que as circundam. Assim, mais do que prosseguir consolidando e aprimorando experiências inovadoras de gestão pública, é preciso resgatar os significados da democracia em construção.

**TRABALHOS DESENVOLVIDOS PELOS
COMPONENTES DO GRUPO DE ESTUDOS SOBRE
A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA**

Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática

Ana Cláudia Chaves Teixeira

*Identities em Construção: Organizações Não-Governamentais
no Processo Brasileiro de Democratização*

Dissertação de Mestrado - Ciência Política - IFCH/UNICAMP
Orientadora: Prof. Dra. Evelina Dagnino

Nos dias de hoje, há uma fusão, sob a sigla ONG, de entidades díspares - tais como centros de assessoria e apoio aos movimentos populares, entidades ecológicas, filantropia, fundações empresariais -, que a questão “o que é uma ONG?” torna-se difícil de ser respondida sem que se obtenha uma réplica que de tão genérica torna-se pouco explicativa. E se levarmos em conta que em quase todas essas organizações escutamos o mesmo discurso - a necessidade do fortalecimento da sociedade civil e a importância da democracia e dos direitos dos cidadãos -, a confusão só tende a aumentar.

Em nossa investigação de mestrado, ainda em andamento, partimos do pressuposto que, para compreendermos melhor este “universo das ONGs”, é preciso, por um lado, discutir o amplo

contexto da redemocratização brasileira no qual estas entidades surgem e se transformam e, por outro lado, procurar compreender como estas diferentes experiências associativas reagem face a este novo cenário. Nesse sentido, privilegiamos a análise da relação das ONGs com três atores principais: a) a relação com os movimentos sociais, que esteve presente na origem da maioria destas ONGs e que, hoje, refere-se a questões como a qualificação técnica exigida pelos novos papéis no interior da institucionalidade democrática e a alegada substituição dos movimentos sociais pelas ONGs; b) a relação com o Estado, na medida em que essas entidades estão, por um lado, cada vez mais envolvidas na formulação de políticas públicas e, por outro lado, são vistas como assumindo as responsabilidades sociais que o Estado passa a abandonar na vigência do modelo neoliberal; c) a relação com agências financiadoras nacionais e internacionais, que possibilita e condiciona a própria existência das ONGs. O contexto mais amplo desse estudo é o debate atual sobre os rumos da democracia e da cidadania, presente no Brasil e no mundo, marcado por questões como o papel do Estado e da sociedade civil, o neoliberalismo e a relação entre desenvolvimento e democracia.

O objetivo geral deste trabalho é, portanto, colaborar para uma melhor compreensão desses novos atores sociais e da sua eventual contribuição à construção da democracia brasileira. O objetivo específico é mostrar a heterogeneidade deste campo, procurando identificar as distintas “matrizes discursivas” que orientam as práticas destas organizações, para tentar constituir “perfis” de ONGs encontrados atualmente no Brasil.

A pesquisa de campo foi realizada com ONGs ligadas à Associação Brasileira de ONGs (ABONG), investigando a própria tentativa de construção de uma identidade coletiva em torno da ABONG, bem como investigando outras associações que procuram articular atores que estabelecem alguma interface

com ela, mas que se diferenciam, de alguma forma, da ABONG, como é o caso do GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas).

Partimos de uma classificação em matrizes, feita por Scherer-Warren, e procuramos, através da pesquisa, confirmar, complementar ou reformular as matrizes propostas pela autora. Para Scherer-Warren, há quatro matrizes ideológicas que perpassam as ONGs e que são tipos ideais, não encontrados de modo puro na realidade brasileira: neonanarquista, neomarxista, teologia da libertação e articulista¹.

Podemos dizer que a autora, ao definir suas matrizes, leva em conta a relação com o Estado, a relação com a sociedade civil e os modelos de transformação social que estão em jogo em cada matriz. Nossa proposta de reformulação considerou esses três elementos de análise, procurando também pensar nas estratégias definidas pelas ONGs para alcançarem seus respectivos modelos de transformação social. Certamente há combinações entre as diferentes matrizes e os depoimentos dos entrevistados das ONGs estão presentes em mais de uma matriz.

Como resultado final, nossa pesquisa aponta que, com a redemocratização, a questão da relação com o Estado passou a ser pauta obrigatória das ONGs. Se antes elas se definiam em oposição ao Estado como o próprio nome denota, num Estado que pretende ser democrático, surge a oportunidade delas se posicionarem de outras formas. A ABONG (ou ao menos seus dirigentes e ONGs principais) enfatiza o caráter de ator político das ONGs em oposição à idéia de que elas seriam meros centros de assessoria aos movimentos sociais. Segundo esta perspectiva,

¹ Ilse Scherer-Warren, "ONGs na América Latina: trajetória e perfil". In. E. Viola et alli, *Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais*. São Paulo/ Florianópolis, Cortez/Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.

a função das ONGs seria promover a cidadania e a democracia, incentivando parcerias e articulações que tivessem uma atuação mais contundente na formulação, elaboração e controle de políticas públicas nas mais diversas áreas. Este projeto, contudo, não é nem plenamente aceito, nem plenamente executado por todas as organizações investigadas, que optam por outras estratégias políticas e, portanto, por outras formas de pensar e fortalecer a cidadania e a democracia.

Nossos resultados de pesquisa conduzem à confirmação de três das quatro matrizes apontadas por Scherer-Warren, quais sejam, as matrizes *marxista*, *anarquista* e *da teologia da libertação*. Pretendemos discuti-las e atualizá-las à luz do nosso trabalho de campo. Propomos também um desmembramento da matriz articulista concebida pela autora em duas novas matrizes interpretativas, que provisoriamente chamamos de matriz “*movimentalista*” e matriz “*institucionalista*”. Nossa pesquisa possibilitou, ainda, que formulássemos mais duas outras matrizes: a matriz “*neoliberal*” e a matriz da “*profissionalização*”.

Ana Paula Paes de Paula

Reinventando a democracia: ONGs e movimentos sociais na construção de uma nova gestão pública

Dissertação de Mestrado - EAESP/FGV

Orientador: Prof. Dr. Peter Kevin Spink

Neste trabalho, procurei demonstrar como os movimentos sociais e as organizações não-governamentais (ONGs) vêm contribuindo para a renovação da gestão pública nas últimas três décadas. Para isto, em primeiro lugar, com o objetivo de compreender o fenômeno da emergência das ONGs, realizei

uma análise da atuação dos movimentos sociais neste período. Paralelamente, fiz, também, uma discussão da participação dos movimentos sociais e destas instituições no processo de redemocratização do país.

A partir desta análise, pude concluir que as ONGs emergiram no bojo das transformações ocorridas no campo dos movimentos sociais na década de 80. Com a abertura do regime político, os atores do campo movimentalista transcenderam sua postura reivindicatória e passaram a contribuir ativamente para a construção de canais alternativos de participação e, também, para a consolidação legal destas alternativas. Esta mudança de posicionamento gerou conflitos internos no campo dos movimentos sociais que, preocupados em preservar sua autonomia, passaram a oscilar entre a aproximação e o distanciamento da esfera da política oficial. No âmbito deste dilema, questionava-se a institucionalização dos próprios movimentos, ou seja, a “transformação” destes em ONGs.

Para além destes problemas, o que estava ocorrendo era uma reinvenção institucional, pois as próprias ONGs simbolizam um novo formato organizativo e de ação estratégica, além de atuarem conjuntamente com os movimentos sociais na construção de novas formas de atuação política, como é o caso das “redes”, das “teias”, dos “fóruns temáticos de discussão” e dos Conselhos Gestores. Além disso, estava se delineando uma nova matriz política, que reorientaria as ações dos movimentos e das ONGs, além de apresentar diretrizes para uma redefinição da gestão pública: a matriz articulista². De acordo com esta matriz, a parceria entre Estado e sociedade implica um compartilhamento de responsabilidades, decisões e

² A matriz articulista foi delineada por Scherer-Warren em sua análise das orientações políticas que circundam as ONGs. Consultar: Ilse Scherer-Warren, *op cit.*

poder, em uma efetiva co-gestão das políticas públicas, onde a sociedade participa não somente da implementação e avaliação, mas, principalmente, da formulação das mesmas.

Após ter elaborado estas análises, passei a pesquisar o heterogêneo campo das ONGs em busca de entidades que se alinhassem com a proposta da matriz articulista. Analisando a história e as proposições da Associação Brasileira de ONGs (ABONG), verifiquei que esta procurava expressar a identidade de um conjunto de ONGs comprometidas com o processo de democratização e com os setores populares, além de buscar a emancipação política das ONGs e um projeto alternativo ao neoliberal para o Estado e sua gestão.

Constatee, então, que as propostas da matriz articulista estavam presentes nas tentativas realizadas pela ABONG de esboçar este projeto alternativo. Identifiquei também, entre suas filiadas, algumas ONGs que estavam desenvolvendo projetos para concretizar estas propostas: é o caso do Instituto Pólis e da Ação Educativa. Na última fase da pesquisa, estudei alguns dos projetos implementados por estas ONGs e pude constatar que a concepção de parceria desenvolvida no âmbito da matriz articulista estava presente no discurso de seus participantes, mas, ainda assim, havia a consciência do risco da parceria se transformar em uma estratégia para tornar as ONGs meras executoras dos serviços estatais. Esta consciência parece ter levado os envolvidos a extrair lições das dificuldades, fazendo da concepção de parceria apontada um ideal a ser constantemente construído.

Ao final da pesquisa, pude verificar que, de fato, os movimentos sociais e ONGs contribuem para a renovação da gestão pública, mas que grandes são os desafios para que este novo modelo de administração pública reinvente a democracia, principalmente porque este é um projeto político que disputa seus significados com o neoliberalismo. Esta constatação subsidiou meu novo projeto de pesquisa, que atualmente estou

desenvolvendo no Doutorado em Ciências Sociais do IFCH-UNICAMP, área de Cultura e Política, sob a orientação da Profa. Evelina Dagnino. Trata-se de um estudo da administração pública gerencial, que derivou da Reforma Gerencial implementada nos últimos anos pelo governo federal, no qual pretendo analisar os seus limites no que diz respeito à consolidação dos direitos de cidadania, à participação popular e à efetiva ampliação da democracia no país.

Carla Cecília Rodrigues Almeida Silva

Explorando Novos Caminhos para a Democracia - Os Desafios da Participação Popular na Gestão Pública e o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos da Cidade de São Paulo (MOVA-SP), 1989-1992.

Dissertação de Mestrado – Ciência Política - IFCH/UNICAMP
Orientadora: Profa. Dra. Evelina Dagnino

O MOVA-SP se constituiu numa experiência de parceria entre a Prefeitura Municipal de São Paulo, na gestão de Luiza Erundina/PT, e diferentes movimentos populares e associações civis da cidade, para elaborar e implementar uma política pública de alfabetização de adultos. Os temas principais que percorrem este trabalho sobre o MOVA são os que dizem respeito às possibilidades, aos desafios e aos limites que a participação popular oferece para a construção da democracia no Brasil.

Neste trabalho, procurei identificar as diferentes concepções de participação popular que estiveram presentes no MOVA - tanto no interior dos movimentos populares, como no interior da equipe da Secretaria Municipal de Educação que acompanhava o programa -, para compreender como foi o processo de convivência/disputa entre elas. Investiguei como a

participação dos movimentos no campo institucional e a posição de ocupar o Estado - e portanto ser governo - por parte das pessoas que estavam na Secretaria Municipal de Educação fizeram emergir novos elementos para que os sujeitos repensassem suas concepções de participação popular. Nesta pesquisa, procurei observar como os canais de participação popular interagem/conflitam com a estrutura estatal como um todo, problematizando as conseqüências que esse processo traz para a democratização do Estado.

Através da noção de “campo ético-político” (apresentada por outros autores), foi possível compreender que a maior parte dos sujeitos que participava do MOVA havia construído no período anterior, nas lutas sociais dos anos 70 e 80, um campo comum de referência para a ação e o discurso político fundamentados nas reivindicações de democracia, cidadania e direitos. Estas reivindicações, que haviam orientado as lutas do período anterior e os significados específicos e inovadores que receberam naquele contexto, forneceram os parâmetros fundamentais através dos quais os atores do MOVA-SP puderam construir regras comuns de sociabilidade. Este “campo ético-político”, ao ser capaz de conferir uma “unidade” entre os participantes - pois promovia uma percepção de que estavam comprometidos com os mesmos objetivos -, ofereceu parâmetros para que as divergências entre eles fossem passíveis de negociação. Parâmetros que, balizando e tornando possível a convivência entre as diferentes perspectivas de participação popular, não anularam os conflitos que se deflagraram em torno desta questão. Especialmente porque todos os envolvidos foram desafiados a construir novas referências para a questão da participação diante do contexto em que estavam - a parceria entre movimentos populares e Estado.

Em meio a uma série de elementos novos e complexos que essa experiência fez emergir para os participantes - e que a

pesquisa procura identificar e analisar -, a autonomia dos movimentos populares e do Estado na relação de parceria constituiu-se como questão central nos espaços de negociação e compareceu, insistentemente, nos momentos de conflitos, abrindo espaço para que a noção de participação popular sofresse redefinições variadas e diferentes para os envolvidos.

Para além desta questão da autonomia, outras surgiam configurando um terreno conflituoso para a relação Estado/movimentos. Vale destacar nesta direção, que o funcionamento cotidiano da máquina estatal, com sua lógica e prescrições burocráticas, impõe obstáculos para que as decisões tomadas nos canais participativos possam ser, de fato, implementadas. Os sujeitos sociais que estão inseridos nos processos participativos são desafiados a compreender essa dinâmica de funcionamento - o que não é fácil - para que possam enfrentar, de forma mais qualificada, esses obstáculos. Por outro lado, os sujeitos são desafiados a construir a noção *da dimensão pública* que as suas ações necessariamente carregam no momento em que estão participando da elaboração de políticas que atingirão, direta ou indiretamente, a sociedade como um todo.

Essa análise nos levou a levantar a seguinte questão: a abertura de canais participativos não é suficiente para democratizar o Estado e sua relação com a sociedade, pois esta deve estar inserida numa proposta mais ampla de intervenção na estrutura institucional do mesmo. Intervenção que aponte para a construção de uma nova institucionalidade política. Este trabalho procura demonstrar que esta tarefa está intrinsecamente relacionada com a construção de uma nova cultura que forneça significados democráticos à concepção de Estado, de sociedade e da relação entre ambos.

Evelina Dagnino*As relações entre cultura e política no contexto da construção democrática*

Bolsa de Produtividade em Pesquisa - CNPq (vigência: agosto de 1998 - julho de 2000)

Este projeto tem como objetivo sistematizar a reflexão e a pesquisa que venho realizando há vários anos sobre a temática das relações entre a cultura e a política no âmbito da construção da democracia. Meu trabalho teórico sobre essa temática tem se ancorado na experiência concreta dos movimentos sociais e no seu modo de fazer política, o que acabou resultando na reflexão sobre a nova noção de cidadania que emerge dessa experiência. Mais recentemente, como consequência da própria trajetória dos movimentos sociais e do próprio processo de construção democrática, tenho me debruçado sobre a problemática dos espaços públicos e as possibilidades de ruptura com a cultura política autoritária que apresentam, potencialmente apontando para o aprofundamento da democracia. O projeto está organizado em 3 partes:

Parte I - *Da ideologia à hegemonia: as relações entre cultura e política e a contribuição de Antonio Gramsci*. Análise do tratamento teórico conferido à questão das relações entre cultura e política no interior da teoria marxista. O argumento fundamental desta análise é, de um lado, mostrar os impasses e dilemas que a teoria marxista da ideologia trouxe à abordagem das relações entre a cultura e a política; e, de outro, demonstrar a ruptura representada pela contribuição de Gramsci e seu conceito de hegemonia em relação àquele referencial teórico clássico, além de assinalar as mudanças nos modos de reflexão sobre as relações entre a cultura e a política relacionadas com o impacto e as consequências da contribuição gramsciana no Brasil e na América Latina.

Parte II - *As relações entre cultura e política na construção da democracia ampliada e os desafios da tradição autoritária brasileira.* Discussão do estatuto das relações entre a cultura e a política no tratamento conceitual da questão da democracia. O argumento fundamental dessa discussão é, a partir da crítica das abordagens estritamente institucionalistas, que caracterizam, por exemplo, grande parte da literatura sobre a transição/consolidação democrática na América Latina, afirmar uma noção *ampliada* de democracia, que se dirige a uma *sociedade* democrática, e não estritamente a um *regime político* democrático, e que seja capaz de incluir - e refletir sobre - as práticas sociais e culturais como parte integrante, constitutiva, de um processo de transformação e construção democrática. Além disso, quero discutir a necessidade de uma noção ampliada de democracia como determinada, também, a partir da concretude do processo histórico de constituição da ordem social no Brasil, presidido pelo que se convencionou chamar de *autoritarismo social*. Aqui será introduzida a problemática da *cidadania*, examinando as versões que ela assumiu historicamente no Brasil como expressões concretas desse autoritarismo social, e a discussão das novas feições que ela tem assumido no período mais recente. A intenção é prosseguir a reflexão sobre a redefinição que a noção de cidadania tem sofrido nos últimos anos (enquanto uma estratégia de construção democrática que afirma um *nexo constitutivo* entre as dimensões da cultura e da política), e explorar mais detidamente as implicações da proposta de uma *cultura de direitos* num contexto cada vez mais nitidamente marcado pelo avanço das definições alternativas que constituem o projeto neo-liberal.

Parte III - *Os espaços da cidadania: sociedade civil, movimentos sociais e espaços públicos.* Pretendo discutir os espaços concretos de experimentação de construção da cidadania que vêm emergindo na sociedade brasileira no período mais recente, contestando o autoritarismo social e buscando a instituição de

uma cultura de direitos e o aprofundamento da democracia. A sociedade civil, os movimentos sociais e, mais recentemente, os espaços públicos têm sido apontados como espaços privilegiados das tentativas de transformação democrática na sociedade brasileira. Quero examinar a discussão que se trava hoje no Brasil em torno dessas questões, especialmente da noção de espaço público, e os dilemas que ela traz consigo. Muitos desses dilemas estão vinculados à dupla natureza, teórica e política, que essa discussão inevitavelmente assume, na medida em que nela se confrontam os vários desenhos dos rumos a serem seguidos pelo processo de construção democrática no Brasil. A questão do espaço público, sob a influência, por um lado, de experiências concretas recentes - como, por exemplo, as Câmaras Setoriais e o Orçamento Participativo implementado em Porto Alegre e outras cidades -, e, por outro, de autores como Habermas, Hannah Arendt, Claude Lefort e outros, tem concentrado a atenção de inúmeros analistas, assumindo crescentemente o estatuto da grande e nova 'esperança' para o avanço democrático. Minha intenção é examinar e retomar esse debate a partir da perspectiva das relações entre cultura e política no contexto da construção da cidadania e da democracia.

Maria do Carmo Alves de Albuquerque Carvalho

"EPPUR SI MUOVE..." Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil

Dissertação de Mestrado – Ciência Política - IFCH/UNICAMP
Orientadora: Profa. Dra. Evelina Dagnino

Após um período em que os movimentos sociais apareceram com muito destaque na cena pública brasileira, os anos 90 têm sido marcados por fortes indagações sobre uma crise destes

movimentos. Estariam agora limitados à política comunitária, esgotando-se o protagonismo que exerceram no processo de transição democrática. Se já não os vemos tanto em grandes mobilizações, percebe-se porém uma grande vitalidade, com a emergência de novos temas e sujeitos como a ecologia, as questões de gênero e raça, dos portadores de deficiência, os moradores de rua, homossexuais, *rappers*, grafiteiros, além da presença de inúmeras lideranças sociais nos espaços de debate e gestão participativa de políticas públicas, como os fóruns e conselhos, que se multiplicam por todo o país.

Essa aparente contradição colocou-me interrogações sobre esta suposta “crise”, e a suspeita de que se tratava de um *ponto de inflexão*, um *salto de qualidade*. Minha dissertação buscou, inicialmente, repensar as grandes expectativas atribuídas aos movimentos sociais nos anos 70 e 80, assim como as promessas de que seriam portadores de um papel revolucionário, geralmente preso a uma falsa dicotomia entre revolução e ‘integração’.

Estudando os movimentos sociais de moradia e de saúde, presentes na cena pública tanto na “fase” anterior, como na posterior a este ponto de inflexão, o trabalho analisou as transformações pelas quais passaram, entre esses dois períodos. Foram entrevistadas 43 pessoas - lideranças de base, dirigentes e assessores desses movimentos - em vários estados do país. Estas entrevistas mostram claramente uma mudança nos movimentos. Inicialmente, eram mais enraizados nas lutas cotidianas, embora sempre tenham se relacionado com outros atores do mundo sindical, religioso, político ou acadêmico, buscando conquistar políticas mais voltadas aos interesses públicos. O processo de transição democrática leva-os mais explicitamente à política institucional. Passam a conquistar espaços de negociação onde não basta mais uma postura reativa e reivindicativa: é preciso saber elaborar propostas de

implementação e de gestão das políticas há tantos anos reivindicadas.

A elaboração das Emendas Populares para a Constituinte marca esta transição, enfatizando tensões há muito postas para os movimentos, como a convivência entre a chamada lógica “comunitarista” - importantíssima para construir vínculos de identidade, mas frágil para elaborar conflitos e superar particularismos - e a “lógica institucional”, que deve estabelecer os critérios impessoais característicos da racionalidade pública. Também se repõe a questão da autonomia e da independência, que tão fortemente reivindicaram nos anos 70 e 80, agora frente a relações marcadas por assimetrias mais fortes de saber e de poder, com uma multiplicidade de novos atores sociais, como as ONGs, partidos, instituições acadêmicas e profissionais e, principalmente, nas relações de parceria com o Estado.

Além de contribuir para a transformação das instituições democráticas, os movimentos tiveram um papel fundamental na mudança da cultura social. A cultura urbanística, por exemplo, foi alterada significativamente. Se na década de 70 era impensável a existência de serviços públicos em áreas irregulares, atualmente, mesmo os governos mais conservadores têm programas de urbanização de favelas, e o direito à moradia foi reconhecido pela ONU como um dos direitos humanos fundamentais. Nota-se também uma postura mais democrática na sociedade, que se opõe mais claramente às discriminações e exige maior responsabilidade dos governos, acompanhando os orçamentos públicos e as CPIs que apuram irregularidades no trato da coisa pública.

A convivência dos movimentos sociais com a institucionalidade vem provocando, no entanto, mudanças significativas em sua forma de atuação. Engajadas nos vários conselhos existentes - de saúde, de defesa da criança e adolescente ou da assistência social -, milhares de lideranças

sociais têm-se qualificado técnica e politicamente, tornando-se mais propositivas e aprendendo a negociar e a estabelecer parcerias com o Estado. Para isto, construíram entidades e organizações mais estruturadas.

Essas novas exigências institucionais tornam-se muito absorventes e dificultam, muitas vezes, a contínua relação com as bases sociais. Além dessas dificuldades, o fracasso das experiências socialistas abalou profundamente as esperanças de transformação social, assim como o desmonte de políticas sociais, a desconstituição dos direitos trabalhistas e a desqualificação de muitos dos espaços de participação que vêm sendo implementados por governos neoliberais, configurando um cenário desanimador para a mobilização social. Tudo isso desafia a reinventar formas de ação, ser capaz de articular-se com novos sujeitos que participam de outras formas do processo de ampliação da democracia. Este é, sem dúvida um dos principais desafios que as lideranças reconhecem com clareza.

Eppur si muove! Esses sujeitos sociais se movem, se transformam, superam seus próprios limites e os modelos que deles se fazem. Como Galileu, os movimentos sociais nem sempre aparecem como heróicos ou virtuosos, parecem abjurar as promessas revolucionárias de que foram portadores. Entretanto, por detrás das aparências, há movimento. Surpreendem pela capacidade de refazer-se frente a novos cenários, transformando-se a si mesmos e aos cenários em que se movem, reinventando a sociedade e as instituições nas quais se incluem. Hoje, deixam o desafio de repensar o desenho e o papel da sociedade civil e dos espaços públicos na ampliação da democracia e da cidadania, cada vez mais subvertidas pelas concepções e políticas neoliberais.

Lígia Helena Hahn Lüchmann

Sociedade Civil e Poder Local: A Arte do Redesenho Institucional

Tese de Doutorado em Ciências Sociais- Área de Cultura e Política - IFCH/UNICAMP

Orientadora: Profa. Dra. Rachel Meneguello

Este trabalho tem como objetivo analisar diferentes experiências de participação da sociedade civil na elaboração e/ou co-gestão de políticas públicas no país. A ênfase recai sobre as experiências que têm se apresentado como modelos de democracia participativa, a exemplo do Orçamento Participativo e de Conselhos Municipais Setoriais (Educação, Saúde, Meio Ambiente, etc...).

A análise está inserida no campo das relações entre Estado e sociedade, e procura, mais especificamente, apontar os impactos mútuos que se estabelecem nas relações entre a sociedade civil e a institucionalidade, constituindo, a rigor, um recorte que pretende explorar o desenho institucional. Nesta perspectiva, pretende-se ir além das dicotomias que frequentemente subsidiam os estudos e pesquisas relativas ao tema- principalmente no que diz respeito às relações Estado/sociedade-, no sentido de levantar as possibilidades e limites dos diferentes mecanismos participativos, bem como suas responsabilidades, seja na reprodução, seja na superação de práticas e relações pautadas pelo clientelismo, pelo autoritarismo, por interesses particularistas e/ou pela burocratização. Para efeito de análise, o (re)desenho institucional será considerado como variável independente, apresentado-se como fator igualmente importante, ao lado da vontade e da cultura política, pela maior ou menor capacidade democrática das políticas participativas.

O trabalho está fundamentado na tese de que o formato ou desenho institucional é fator determinante para a implementação

de processos deliberativos democráticos, quando, melhor ancorados nas características da sociedade civil, apresentam-se como mecanismos (complexos) potencializadores da participação. É nesta perspectiva que a tentativa de uma análise mais cuidadosa sobre as características e a dinâmica da sociedade civil no Brasil apresenta-se como eixo central de análise, configurando-se como “matéria-prima” para a análise dos modelos de gestão participativa.

Luciana Tatagiba

Dos Significados da “Ética na Política”.

Articulação e Discurso no Contexto Pró-Impeachment.

Dissertação de Mestrado – Ciência Política - IFCH/UNICAMP
Orientadora: Profa. Dra. Evelina Dagnino

Nesta dissertação, procurei analisar a *articulação* entre quatro importantes entidades da sociedade civil, *CNBB, CUT, PNBE e OAB*, em torno do *Movimento pela Ética na Política*, ocorrido no ano de 1992. A tentativa foi compreender de que forma atores com interesses e recursos tão múltiplos, plurais e diferenciados puderam construir, coletivamente, o caminho que levaria ao impeachment do Presidente Collor. O tema que animou a pesquisa se refere aos desafios e promessas envolvidos nas experiências de constituição de *espaços públicos* onde os atores políticos, rompendo o caráter fragmentado e isolado de suas reivindicações particulares, buscam a construção de um campo de luta a ser compartilhado.

Meu olhar buscou, na conjuntura mais ampla dos anos 80, sinais que ajudassem a compreender a demanda por “ética na política”, o grande mote orientador da luta pelo impeachment. Nesse sentido, busquei sustentar a tese de que embora a exigência que a ação política prestasse contas a interrogativos

de ordem ética tenha sido exponenciada no impeachment - dando sentido à mobilização social contra o Presidente da República-, não foi naquela conjuntura que encontrou seu momento germinal. Antes, foi um desdobramento de todo um processo que teve como cerne a crise Estado.

A crise do Estado mobilizou os atores políticos no final dos anos 80 e promoveu um inflexão interessante no discurso, inflexão esta que se encontrou sintetizada nos binômios *liberalização/modernização* e *democratização/moralização*. Esses binômios tinham em comum o fato de se constituírem enquanto orientação para a ação e núcleo argumentativo do discurso de atores que reivindicavam o direito de se colocarem como interlocutores legítimos num espaço público que se ampliava. Refletiam, nesse sentido, a disputa em torno da significação da crise do Estado, e as exigências colocadas à sua superação. CUT, OAB, PNBE e CNBB, apesar das suas diferenças, compartilhavam, naquele momento, de uma mesma matriz discursiva centrada em torno do binômio *democratização/moralização*. Apostando que a saída estava na democratização e moralização do Estado, esses atores acenavam com um novo código de conduta, no qual se postulava não apenas uma nova ética na administração da coisa pública, como também um novo patamar para o relacionamento dos grupos sociais entre si. Essa visão comum sobre as causas da crise e das condições para sua superação levou essas entidades a estabelecerem, ainda nos anos 80 e início dos 90, importantes parcerias.

Foi fazendo referências a essas experiências e a esse campo ético-político - que tem na questão da construção democrática o seu núcleo -, que essas entidades, apesar de suas diferenças, puderam construir um *discurso comum*. É nesse sentido, que é possível afirmar que o slogan “ética na política” serviu como o *princípio articulatório* que permitiu a diluição das diferenças, dotando os vários atores que compunham o *Movimento pela Ética na Política* de uma linguagem/identidade comum. Seu caráter

flúido e genérico permitia a composição entre os atores, homogeneizando-os, “todos contra a corrupção e pela ética na política”, ao mesmo tempo em que era suficientemente amplo e genérico para permitir a diferenciação discursiva a partir de diferentes interpretações sobre o que significaria “ética na política”. A defesa da “ética na política” emerge no impeachment como centro da elaboração discursiva das entidades investigadas que, por meio dela, puderam minimizar as diferenças e explorar “consensos possíveis”. Enfatizando a homogeneidade advinda da consciência de um objetivo comum - a construção da democracia -, os atores equacionaram a pluralidade em nome da construção conjunta e compartilhada da coisa pública. Esse processo exigiu dos atores a capacidade de equacionar suas demandas particulares em vista da manutenção da unidade da articulação. A dissertação buscou percorrer e entender os meandros desse processo de construção da unidade discursiva e estratégica, em meio à diversidade de propostas e interesses.

Nesse sentido, se é possível apontar o sucesso da articulação, os problemas inerentes a esse processo também foram evidentes e se referiram, grosso modo, aos *limites colocados ao processo de publicização do dissenso*. A exclusão de temas mais polêmicos da pauta de discussão, produzindo o que chamei de uma “mudança temática induzida”, demonstrava, nesse sentido, tanto um legado cultural - marcado pela negação das diferenças e do conflito que delas emerge - quanto uma opção estratégica. Era mais seguro postular uma unanimidade, ainda que parcial, do que tentar produzir consensos de maior escopo e, nesse ínterim, romper o fio da unidade. Os custos dessa “opção” se apresentariam de maneira dramática no pós-impeachment.

Concluído esse trabalho, volto agora a me deter sobre a temática dos espaços públicos, dessa vez como projeto de tese para o programa de Doutorado em Ciências Sociais, área de

Cultura e Política, na UNICAMP, com a orientação da Profa. Dra. Evelina Dagnino.

Regina Claudia Laisner

As faces do popular: entre velhas práticas e a constituição de novas possibilidades

Dissertação de Mestrado - Ciência Política - IFCH/UNICAMP
Orientadora: Profa. Dra. Evelina Dagnino

A questão democrática no Brasil, embora tente se impor enquanto regime político, está longe de se impor como “forma de sociedade” - para usar uma expressão de Lefort -, ou seja, como algo que transcenda o regime político e se incorpore na sociedade como um todo, enraizando e universalizando práticas políticas, sociais e culturais democráticas. É justamente esta dimensão da questão democrática que tem instigado atualmente as reflexões sobre as possibilidades da construção de uma democracia efetiva no Brasil, e que orienta e motiva a realização do meu trabalho - a importância da construção, para além de um regime democrático, de uma cultura democrática.

Grande parte destas reflexões se dedicou a examinar a contribuição dos movimentos sociais, que emergiram durante as décadas de 70 e 80. Mais recentemente, nos anos 90, na esteira dos estudos realizados em torno dos movimentos sociais emergentes nas décadas anteriores, vêm sendo estudadas várias experiências tidas como potencialmente democratizantes no interior da sociedade civil, e que se apresentam como contraponto aos moldes tradicionais de relacionamento social e político da sociedade brasileira, baseados na tutela, no favor, no clientelismo, nas relações verticais, na desigualdade. Porém, esta perspectiva “alargada” da questão democrática abre a

possibilidade de se ampliar muito mais o universo de experiências que dizem respeito às possibilidades da construção da democracia.

No espaço do cotidiano, ao mesmo tempo em que é possível examinar atitudes e valores que reforçam o modelo autoritário de sociedade que vigora no Brasil, é possível também analisar atitudes e valores que contribuem para a criação de novas relações sociais, mais democráticas. Deste modo, para além do universo das “experiências democratizantes” de movimentos sociais, ONG’s e outros movimentos organizados no interior da sociedade civil, o cotidiano emerge como um importante espaço de análise da construção democrática, no qual novos formatos de relações sociais, pautadas por valores mais democráticos, também são construídos.

É no horizonte deste debate que o trabalho de dissertação, que ainda está em andamento, se coloca. Dedicar-se à análise de práticas e percepções inseridas no cotidiano dos “de baixo” - daqueles que, compondo camadas plurais e heterogêneas na sociedade, de várias maneiras, se sentem excluídos dela, à margem da riqueza e da cidadania -, enfatizando representações de alguns moradores mais pobres da periferia da cidade de São Carlos, interior de São Paulo.

O objetivo geral do trabalho é investigar, de um lado, a existência de velhas práticas e percepções enraizadas na sociedade brasileira, pautadas por elementos de autoritarismo tanto social como político, e de outro, a existência de novas possibilidades vinculadas à emergência de uma cultura democrática. Mais especificamente, procuro observar concepções de cidadania, direitos e democracia e as dimensões que as caracterizam, buscando investigar percepções e práticas que caracterizam uma cultura democrática, ou que por outro lado reforçam o modelo de tradição autoritária presente na cultura brasileira. Busco examinar também visões de política

e a respeito das possibilidades de mudança da sociedade brasileira, procurando observar como os indivíduos, com os quais trabalho na minha pesquisa, vêem a política e se vêem diante dela; além de analisar visões da política institucional e do exercício do voto, com o objetivo de observar a confiabilidade das instituições democráticas.

Os resultados da pesquisa apontam a coexistência em um mesmo espaço social, de visões e práticas diferenciadas e por vezes ambíguas. São visões do direito enquanto dádiva, que convivem ao lado de visões do direito enquanto mero cumprimento da lei e do direito enquanto reivindicação, e ao lado de diversas noções de cidadania, tais como, respeito ao próximo, dignidade moral, exercício dos direitos, cumprimento de deveres, exercício da reivindicação, conduta correta ligada ao trabalho, algo universal e que diz respeito a todos, valor relacionado ao consumo. Combinam-se traços perversos de uma cultura autoritária e hierárquica – na qual homens são tidos como superiores às mulheres, negros são discriminados e inferiorizados, e homossexuais são motivo de preconceito e de discriminação – à emergência de uma cultura democrática em que homens e mulheres, negros e brancos, e homossexuais e sociedade em geral são vistos como igualmente portadores de direitos, tendo respeitadas as suas diferenças. Convivem concepções restritas e ampliadas de política, sentimentos de solidariedade e de coletividade de um lado e individualismo de outro, desejo e receio de participação em organização coletiva, atuação e apatia em relação às organizações já existentes, reivindicação por direitos e práticas clientelistas.

Com efeito, matrizes autoritárias e hierárquicas ainda persistem fortemente no dia-a-dia. Matrizes que revelam o peso da tradição autoritária da sociedade brasileira nas práticas sociais, e que revelam, sobretudo, os desafios da construção de uma cultura democrática no Brasil. No entanto, outras práticas,

mais democráticas, vêm se desenhando nos interstícios da dinâmica social, para além daqueles espaços reservados à organização dos movimentos sociais, e que se remetem ao cotidiano das pessoas. Revelam manifestações de uma consciência de cidadania e de uma cultura mais democrática, que nos remetem às possibilidades do aprofundamento da democracia construída nos liames do dia-a-dia.

Sérgio Resende Carvalho

Modelos assistenciais e de gestão em Saúde no Brasil enquanto estratégias de consolidação de direitos sociais e fortalecimento da democracia

Tese de doutorado - Depto. de Medicina Preventiva e Social - FCM/UNICAMP

Orientador: Prof. Dr. Gastão Wagner de Souza Campos (DMPS/FCM/UNICAMP)

Co-orientadora: Profa. Dra. Evelina Dagnino (IFCH-UNICAMP)

O setor da saúde tem se constituído em um importante campo de inovação das políticas sociais brasileiras, como se pode observar no texto constitucional de 1988, que consagrou, sob o influxo de uma grande mobilização da sociedade civil, a saúde como direito universal da cidadania e dever do Estado, princípio cuja concretude deveria se dar a partir da ativa participação da sociedade na construção e gestão do Sistema Único de Saúde (SUS).

Passada mais de uma década de implementação do SUS, o saldo resultante se manifesta, entre outros, em importantes conquistas referidas ao acesso gratuito aos serviços de saúde, ao processo de descentralização e à constituição de diferentes

fóruns deliberativos, destacadamente os Conselhos de Saúde. Apesar destes avanços, imensas tem sido as dificuldades para a consolidação do SUS, cujas causas podem ser encontradas, entre outras, nas políticas de contenção de gastos sociais do Estado brasileiro, nos limites e dificuldades colocados à participação autônoma e propositiva da sociedade na co-gestão do sistema, assim como nos distintos arranjos organizacionais que vêm pautando o funcionamento do sistema público de saúde.

Procurando responder aos desafios colocados pela crise do setor e garantir a vigência dos princípios de universalidade, equidade e resolutividade que norteiam a construção do SUS, têm sido elaboradas e implementadas, nos últimos anos, propostas organizacionais que procuram redefinir o funcionamento do Sistema de Saúde a partir da construção de arranjos que privilegiam a Atenção Primária à Saúde, a mudança no processo de trabalho e a participação da sociedade na gestão e prestação dos serviços.

O objetivo geral da pesquisa é descrever e analisar diferentes modelos de atenção e de gestão que vêm hegemonizando o debate do setor saúde no Brasil, tendo como características comuns a ênfase colocada no nível primário da atenção e na necessidade de se aprofundar a participação da sociedade civil na co-gestão do sistema.

Para isto, tomarei como referência uma matriz teórica que tem entre seus pressupostos a defesa de valores democráticos radicais, do protagonismo estatal na constituição de Políticas Sociais de caráter universalizante e igualitário, assim como da importância da consolidação de uma Esfera Pública como espaço para a participação da sociedade e publicização da política. Levando em conta a crescente influência de determinadas leituras do modelo de saúde canadense no debate brasileiro (dada a excelência deste modelo no que se refere aos

Procurando compreender o modo como vem ocorrendo a gestão da política, das organizações e dos estabelecimentos de Saúde no Brasil, pretendo, como objetivos intermediários, compreender e analisar elementos constitutivos das principais propostas presentes naquilo que se refere:

- à concepção com que trabalham a relação Estado/Mercado/Sociedade Civil, particularmentê na relação público/privado (público não estatal e público estatal) e ao papel do Estado contemporâneo;
- ao modo como trabalham a categoria “cidadania”, no que se refere aos direitos sociais (universalidade, equidade, resolutividade dos serviços de saúde garantidores da reprodução social) e políticos (referidos à emancipação social e produção de novos atores sociais e particularmente ao significado da participação social para os diferentes projetos);
- ao paradigma sanitário e à concepção de saúde/doença que informam as respectivas propostas;
- ao desenho de gestão das organizações e estabelecimentos em Saúde, no que se refere ao papel e articulação das diferentes instâncias decisórias do Sistema (governos locais, descentralização) e distintos níveis assistenciais (primários, secundários e terciários);
- ao processo de democratização institucional (constituição de grupos sujeitos, co-gestão, participação dos usuários organizados e não organizados) e aos arranjos e instrumentos de gestão ;
- às concepções relativas à organização do Processo de Trabalho em Saúde, particularmente no que se refere à relação trabalhador usuário (a questão do vínculo, da responsabilização e da autonomia) e à interdisciplinaridade (papéis profissionais, etc.).

Ao final desta investigação teórica analisarei a pertinência e factibilidade de uma análise empírica de experiências locais

identificadas com as principais propostas de modelos assistenciais e de gestão detectadas na investigação.

ARTIGOS

CIDADANIA E/OU TRABALHO: O DILEMA DA QUESTÃO SOCIAL NESTE FINAL DE SÉCULO

Josué Pereira da Silva*

Cidadania e trabalho são duas palavras que estão no centro dos debates acadêmicos e políticos sobre a questão social neste final de século (Kymlicka e Norman, 1995; Leisink e Coenen, 1993; Silva, 1995a). Ao se constituir no principal meio de inserção social da população pobre durante toda a era industrial, o trabalho assalariado acabou se tornando a base, o fundamento, da cidadania social (Silva, 1995b).

O objetivo deste artigo é reavaliar, à luz da atual experiência de desemprego, esse papel do trabalho assalariado como veículo para a cidadania social. Para tanto, discuto, no item I, o conceito de desemprego e a natureza do desemprego atual; no item II, o conceito moderno de trabalho; no item III, o estatuto de mercadoria atribuído à força de trabalho; no item IV, o conceito de cidadania; no item V, a noção de direito ao trabalho; e por fim, no item VI, a relação entre cidadania social e a desmercadorização da força de trabalho.

* Professor de Sociologia, IFCH, UNICAMP.

I

O desemprego em si não é um problema recente. Segundo Christian Topalov (1987), é somente no final do século XIX, na Inglaterra, que o desemprego emerge como categoria teórica. Num artigo que discute “a invenção do desemprego”, Topalov afirma que o primeiro passo na elaboração da moderna noção de desemprego foi a distinção entre desemprego voluntário e involuntário.

Essa distinção, ao permitir a classificação de diversas atividades intermitentes num esquema conceitual nítido, possibilitou o enquadramento temporal (semana curta) e espacial (mobilidade geográfica) da força de trabalho: “É necessário transformar esses trabalhadores de emprego intermitente seja em assalariados regulares, seja em desempregados pura e simplesmente. O ‘desemprego involuntário’, nosso desemprego moderno, nasce assim da generalização forçada da relação salarial, nosso trabalho moderno” (Topalov, 1987:60).

Mas, desde então, a noção de desemprego sofreu reelaborações e refinamentos teóricos no sentido de uma maior precisão conceitual. Dessa forma, partindo da suposição de Topalov de que o desemprego moderno é fundamentalmente involuntário, pode-se afirmar, com base em Guy Standing (1983), que existem três tipos básicos de desemprego involuntário: estrutural, tecnológico e cíclico ou conjuntural.

Desemprego estrutural é aquele que resulta da desproporção qualitativa entre demanda e oferta de força de trabalho, devido sobretudo à falta de força de trabalho qualificada ou, mesmo, à inadequação do tipo de qualificação às necessidades do mercado. O desemprego tecnológico é caracterizado pela diminuição relativa da quantidade de trabalho humano empregado nas atividades produtivas ou de serviço, que resulta da crescente mecanização ou automação dessas atividades. O desemprego cíclico ou conjuntural, por sua vez, é aquele associado à

insuficiência de demanda decorrente das oscilações da atividade econômica (Standing, 1983).

Embora a distinção entre os diferentes tipos de desemprego não seja facilmente perceptível, ela é muito importante, sobretudo para orientar a elaboração de políticas sociais e de emprego. Assim, por exemplo, uma política que seria adequada para combater um desemprego do tipo cíclico ou conjuntural pode não ter o mesmo efeito quando o desemprego a ser combatido é do tipo tecnológico.

Daí a necessidade de precisar a natureza do desemprego atual. Ora, sabemos que, pelo menos desde o final do século passado, os países industrializados têm convivido com periódicas ondas de desemprego, sobretudo nos momentos de retração da atividade econômica. Mas a atual experiência de desemprego apresenta uma particularidade que a torna diferente das experiências anteriores: ela decorre, fundamentalmente, das transformações tecnológicas.

É verdade, por outro lado, que a tendência ao uso crescente de tecnologia poupadora de trabalho sempre foi uma constante na história da industrialização. Mas, pelo menos até metade da década de 70, o nível de desemprego tendia, em geral, a oscilar inversamente ao nível da atividade econômica, de forma que crescimento econômico e nível de emprego costumavam andar juntos, na mesma direção, ainda que em proporções diferentes.

Nas últimas décadas, porém, a situação mudou. Com o emprego da informática e da microeletrônica na produção industrial e nas atividades de comércio e serviços, a produtividade do trabalho elevou-se de tal maneira que acabou por desfazer a antiga equação existente entre crescimento econômico e crescimento do nível de emprego.

Veja-se a esse respeito o texto citado a seguir, onde Ralf Dahrendorf compara o crescimento do PIB dos países da OCDE com o crescimento da quantidade de trabalho *per capita*, medida em horas trabalhadas:

“Até o final dos 50, ambos cresceram, embora mesmo nesse período o crescimento do PIB tenha sido mais rápido do que o da quantidade de trabalho. Desde então, entretanto, as duas curvas guinaram para direções opostas. Enquanto o PIB cresceu de 100 em 1950 para 400 em 1986, a quantidade de trabalho *per capita* cresceu até 110 e, depois, declinou para 66, durante o mesmo período” (Dahrendorf, 1992:151-2).

Esta tendência não é um privilégio dos países da OCDE. O texto abaixo, comparando o crescimento da produção industrial com o crescimento do nível de emprego, mostra que fenômeno semelhante está ocorrendo também no Brasil:

“Os indicadores de produção e emprego industrial do IBGE mostram que a partir de 1990 ocorreu um descolamento entre o comportamento da produção e do emprego. O gráfico feito pelos técnicos, usando 1985 como ano-base, revela que a partir de 90 o nível de emprego começa a cair de maneira acelerada e não mais se recupera, enquanto a produção cai em ritmo menor até 92 e sobe a partir de 93... (P)artindo de um índice 100 em 85, a curva de emprego cai para 80 em 94, enquanto a da produção sobe para 110” (Francisco Santos, *Folha de São Paulo*, 29/10/95).

As duas citações acima indicam, portanto, que está ocorrendo uma mudança na relação entre crescimento econômico e crescimento do nível de emprego.

II

Da mesma forma que o desemprego, o trabalho, na forma que conhecemos hoje e que se tornou a base da sociedade capitalista industrial, é também um fenômeno moderno. Como nos ensina Hannah Arendt (1958), a característica essencial desse trabalho moderno é o fato de ser uma atividade que se exerce na esfera pública, onde é definido e reconhecido por

outros como uma atividade útil, fazendo jus a um pagamento na forma de salário.

Para compreender o trabalho no sentido moderno, é necessário não perder de vista a distinção que Hannah Arendt faz entre *work* e *labor*, termos traduzidos para o português de forma indevida como, respectivamente, trabalho e labor. *Labor* (isto é, trabalho) é a atividade básica que combina necessidade e futilidade. Necessidade porque corresponde ao processo biológico do corpo humano - ligada às necessidades vitais -, da qual só emerge a perpetuação da vida. É uma atividade que o homem não pode evitar, se quiser continuar vivo e perpetuar a espécie. Por isso, é uma atividade compartilhada com os animais. Futilidade porque é uma atividade que se esgota no próprio processo vital, não deixando traço de permanência; *work* (isto é, obra), por sua vez, é uma atividade inerentemente solitária, que corresponde ao não natural da existência humana e que não está embutida no recorrente ciclo vital da espécie. É uma atividade caracteristicamente humana, que combina permanência e liberdade, produzindo coisas para uso o qual não se limita ao mero consumo (Arendt, 1958).

André Gorz está ciente da distinção acima quando afirma que o trabalho assalariado, sobre o qual se funda atualmente a coesão e a cidadania sociais, não pode ser confundido com o 'trabalho' no sentido antropológico (*labor*). Para ele, este último nunca funcionou como um meio de integração social; ao contrário, ele sempre serviu como critério para excluir os indivíduos da esfera pública (Gorz, 1988).

Antes do advento da indústria moderna, o termo trabalho - equivalente a *labor*, no léxico latino - referia-se principalmente à produção de bens de consumo e serviços, na qual servos e diaristas contratados labutavam, dia após dia, numa atividade que se auto-consumia. Assim, afirma Gorz, os artesãos que produziam objetos duráveis "não 'trabalhavam', eles 'obravam' e na 'obra' deles eles podiam utilizar o 'trabalho' de homens

não qualificados chamados a desempenhar tarefas grosseiras, pouco qualificadas” (Gorz, 1988:28-9).

Entre os gregos antigos era senso comum a idéia segundo a qual os homens que permaneciam presos ao reino da necessidade, submetendo-se às necessidades do corpo, não eram capazes de conduta moral; enquanto a liberdade (o reino humano), ou a capacidade de pertencer à esfera pública, somente estaria ao alcance daqueles que podiam ultrapassar o reino da necessidade, situando-se além da pressão das necessidades corporais. Por outro lado, as atividades econômicas ocorriam geralmente no interior dos domicílios, um espaço privado no qual a atividade do trabalho (labor) era exercida (Arendt, 1958).

Assim, enquanto no mundo antigo, o trabalho (labor) pertencia à esfera privada da necessidade econômica e a liberdade era concebida como pertencente à esfera pública, política; no mundo moderno - capitalista, ao contrário, o trabalho, assim como as demais atividades econômicas passam também a pertencer à esfera pública, onde são mediadas pelo mercado (Arendt, 1958).

Nesse processo, as duas atividades sofrem uma metamorfose: o *work* deixa de ser uma atividade solitária e se transforma em uma forma de *labor*, enquanto este último deixa de seguir os ditames da natureza e passa a depender da máquina. É desta simbiose entre *work* e *labor*, que nasce o trabalho moderno (assalariado), uma atividade que contém elementos das duas anteriores, mas que não se confunde com nenhuma delas (Arendt, 1958).

Essa transformação, que resultou na noção moderna de trabalho, significou uma verdadeira revolução nos hábitos e costumes da população pobre de então (Gorz, 1988). Isso, aliás, não parece ter sido uma tarefa fácil. Muitos estudos mostram a indisposição das primeiras gerações de trabalhadores para aceitar a disciplina de fábrica, que para eles significaria trabalhar em tempo integral, dia após dia (Marx, 1985; Weber, 1958; Polanyi, 1944; Thompson, 1967).

A concepção moderna de trabalho, cuja consolidação data do século XVIII, guarda portanto uma estreita relação com o capitalismo manufatureiro, não podendo ser separada das condições históricas que lhe deram origem nem do tipo particular de racionalidade que predomina na sociedade capitalista industrial, caracterizada pela economia de mercado.

III

Para se consolidar, a economia de mercado - sistema no qual a mercadoria é a forma dominante de mediação das trocas - precisa também de um mercado para a “mercadoria” força de trabalho. Aliás, como afirma Claus Offe, existe consenso entre os estudiosos de que a institucionalização de um mercado para a “mercadoria” força de trabalho é um característica central dos sistemas de mercado capitalistas (Offe, 1985). Ao ser vendida no mercado de trabalho por um determinado preço (o salário), a força de trabalho torna-se uma mercadoria.

A condição para a instituição do mercado de trabalho é a existência do trabalho assalariado livre. Livre num duplo sentido: livre para ser comercializado como mercadoria e livre de laços compulsórios ou de propriedade. O trabalhador deve ser livre de laços compulsórios ou de propriedade (ele não pode estar vinculado à terra como servo nem pertencer a um proprietário como escravo), porque somente as pessoas livres podem dispor de sua força de trabalho para vendê-la como uma mercadoria. Essa liberdade dupla implica também a dupla ausência de propriedade: ao mesmo tempo em que o trabalhador não deve estar vinculado a um proprietário como um instrumento, ele também não pode dispor de propriedade que lhe garanta uma existência autônoma fora do mercado (Offe, 1985).

Portanto, é a proletarização da população pobre, conseguida através da progressiva eliminação das formas alternativas de subsistência, que torna possível a transformação da força de trabalho em mercadoria.

Todavia, como afirma Polanyi, embora uma economia de mercado que não inclua um mercado para a força de trabalho seja inconcebível, o mercado de trabalho foi o último dos mercados a ser organizado sob o novo sistema industrial (Polanyi, 1944). E essa demora na organização do mercado de trabalho teve muito a ver com as peculiaridades da “mercadoria” força de trabalho.

Mas, para Polanyi, a força trabalho, assim como a terra e o dinheiro, não é uma mercadoria genuína (Polanyi, 1944:72-3). Ela é uma mercadoria apenas no sentido fictício. Polanyi oferece três razões para diferenciar uma mercadoria fictícia de uma mercadoria genuína, sendo que todas elas se aplicam à “mercadoria” força de trabalho. A força de trabalho difere de uma mercadoria genuína, em primeiro lugar, pelo fato de não ser criada para ser vendida no mercado. Com base em Polanyi, Claus Offe escreve a esse respeito que “a decisão de produzir a ‘mercadoria’ força de trabalho não é tomada em empresas orientadas para o mercado, mas em famílias e outras agências de socialização nas quais a motivação não é a fluidez do mercado” (Offe, 1985:56).

A força de trabalho também difere das mercadorias convencionais, ou genuínas, por sua variabilidade e plasticidade. Ou seja, pelo fato do empregador comprar não o trabalho propriamente mas a capacidade de trabalho, torna-se impossível determinar de antemão se essa capacidade de trabalho será, de fato, transformada em trabalho real. Marx também alerta para essa especificidade da força de trabalho, daí a expressão capital variável por ele utilizada para definir a força de trabalho (Marx, 1985, vol.I:154). Por essa razão, o contrato de trabalho só pode determinar com clareza a magnitude do salário e a duração do

trabalho, mas não o conteúdo do trabalho (Castoriadis, 1974; Offe, 1985). É nesse espaço de indeterminação que pode ocorrer o conflito entre vendedor e comprador da força de trabalho.

Por fim, a “mercadoria” força de trabalho não é claramente separável de seu proprietário. Assim, no ato de compra da força de trabalho, a transição da mesma entre o vendedor e comprador não é tão clara, como ocorre no caso das transferências de mercadorias convencionais; ou seja, a força de trabalho não tem “a capacidade de passar completamente, através da troca, da esfera de disposição do vendedor para a do comprador” (Offe, 1985:57). Para que isso se torne possível, é preciso a participação do trabalhador, sua disposição para trabalhar: “induzir o trabalhador a cooperar consiste no problema fundamental de toda organização empresarial” (Offe, 1985:57).

Assim, a história da formação do mercado de trabalho, da instituição do trabalho assalariado como meio de inserção social, é a própria história da transformação da força de trabalho em mercadoria, ou seja, de sua “mercadorização”.

IV

Na teoria de T. H. Marshall (1965), a noção de cidadania é formada por três partes analiticamente distintas, sendo que a cada uma delas corresponde um tipo de direito: civil, político e social. Enquanto o elemento civil é composto pelos direitos necessários à liberdade individual e o elemento político diz respeito ao direito de participação no exercício do poder político, o elemento social envolve todo um conjunto de direitos, que inclui segurança e bem-estar econômico, o direito de compartilhar do conjunto da riqueza social e de viver uma vida civilizada, segundo padrões sociais condizentes. As instituições mais diretamente relacionadas com esses direitos sociais são o sistema educacional e os serviços sociais (Marshall, 1965). Portanto, a

cidadania civil está associada à conquista de direitos civis, a cidadania política à dos direitos políticos e a cidadania social à dos direitos sociais.

Para Marshall, embora não se possa falar em prioridade lógica ou histórica de uma dessas formas de cidadania em relação às outras, é possível no entanto afirmar que, em termos analíticos, cada tipo de cidadania pertence a um estágio distinto de desenvolvimento do processo civilizatório (Marshall, 1965).

Embora o chamado elemento social da cidadania seja tão antigo quanto o civil e o político, é somente no final do século XIX que se pode falar em direitos sociais como uma categoria diferenciada. Segundo Marshall, antigamente os três elementos da cidadania formavam um conjunto indiferenciado porque as próprias instituições estavam amalgamadas (Marshall, 1965:79). Dessa forma ele parece fundamentar a distinção entre os três elementos da cidadania na própria diferenciação social que caracteriza o processo de modernização das sociedades ocidentais. Dentro desta perspectiva pode-se afirmar que a idéia de *cidadania social* está associada ao surgimento de uma esfera social diferenciada, que Hannah Arendt chama de ascensão do social (Arendt, 1958).

É somente num tal contexto, onde os chamados direitos sociais podem ser tematizados separadamente dos direitos civis e dos direitos políticos, que se torna possível pensar em cidadania social como uma categoria diferenciada. No centro dessa ascensão do social está a noção moderna de trabalho, analisada anteriormente. Portanto, é somente depois de um longo processo de transformação, durante o qual emergem a moderna noção de trabalho e a figura do trabalhador assalariado, que se pode falar em cidadania para o trabalhador, assim como na relação entre trabalho e cidadania.

Com base na tipologia de Marshall, na qual a cidadania social aparece como o terceiro estágio de um processo evolutivo, pode-se afirmar que, da mesma forma que os modernos sistemas de

welfare state incorporam elementos do Estado constitucional e do Estado liberal democrático, a idéia de cidadania social também incorpora elementos típicos das outras duas formas de cidadania, civil e política. Evidentemente isto não significa perder de vista as especificidades de cada uma dessas formas de cidadania - senão a distinção analítica entre as três ficaria desprovida de sentido, mas, sim, enriquecer a noção de cidadania social, preservando nela também os elementos civil e político.

Historicamente, o sujeito típico da cidadania social é o cidadão-trabalhador, tanto como pagador de impostos quanto como receptor de serviços. Ambas as condições, obrigação de pagar impostos e direito de receber serviços, dependem da atividade do trabalhador, ou seja, do trabalho. O trabalho entra aqui como o elemento fundamental, de um lado, para a formação da identidade do indivíduo no domínio privado da família e no espaço público do sistema educacional; de outro, para participação na produção social e no exercício do poder político.

Ora, para a formação da identidade do trabalhador é necessário que exista uma *ética do trabalho*, fundamental para integrar socialmente o indivíduo, desenvolvendo nele o sentimento de responsabilidade social pela internalização do dever de trabalhar e de pertencimento a uma comunidade de produtores. É importante ressaltar aqui, que o papel integrador da ética do trabalho não se limita ao período produtivo do indivíduo, uma vez que, tanto no domínio familiar quanto no educacional, a formação do indivíduo tem como horizonte o sistema ocupacional, ou seja, a vida de trabalho. O mesmo pode ser dito em relação ao período da aposentadoria, já que ela é uma retribuição do trabalho prestado à sociedade pelo indivíduo (Weber, 1958; Dahrendorf, 1992).

Nas sociedades industriais modernas, a participação do indivíduo na produção social se dá através do *mercado de*

trabalho, que é o espaço institucional onde o trabalhador como proprietário de força-de-trabalho vende sua “mercadoria”, integrando-se no sistema de produção social. É somente a partir de sua inserção no sistema de produção, que o trabalhador, como membro de uma comunidade de produtores, adquire o poder social que lhe franqueia o acesso ao poder político (Offe, 1985).

Assim como a ética do trabalho está para a integração social através do dever de trabalhar e do sentimento de pertencimento a uma comunidade de produtores (ou classe de trabalhadores), o mercado de trabalho está para a integração sistêmica, que é a inserção dos indivíduos no sistema de produção social através do mercado (de trabalho) e do trabalho assalariado.

V

É justamente na esfera da produção, onde o trabalho é fonte de poder social, que entram em pauta os temas da liberdade de associação e do direito ao trabalho. A liberdade de associação é um direito civil que coloca barreiras à interferência do Estado na vida dos cidadãos, sendo, portanto, um elemento típico da cidadania civil. Mas a liberdade de associação é também um direito político, já que é necessária para a formação de vontade ou opinião, fundamental, por sua vez, para que haja participação no exercício do poder político e influência no destino da comunidade. Assim, a liberdade de associação contém ao mesmo tempo elementos da cidadania civil e da cidadania política.

O direito ao trabalho é um problema mais complicado. Marshall define o direito ao trabalho como um direito civil (Marshall, 1965). A idéia do direito ao trabalho como direito civil está vinculada ao modelo liberal, contrário à ação regulativa do Estado no mercado de trabalho. Na sua origem, este modelo foi importante no combate ao monopólio exercido pelas

corporações de ofício. Mas o próprio Marshall, ao falar do vínculo entre direito ao trabalho e dever de trabalhar (Marshall, 1965:129), chama a atenção para outro elemento nele contido. O dever de trabalhar, em vez de ser um direito civil, parece mais associado à idéia de cidadania ativa, baseada numa ética da responsabilidade. A cidadania ativa é tipicamente política, de forma que o dever de trabalhar, visto como o outro lado do direito ao trabalho, pode perfeitamente ser concebido como um direito político. A idéia de direito ao trabalho como direito político é esposada também por André Gorz, que fala em “direito ao trabalho como direito político de participar do processo de produção social e de adquirir por meio desta participação um poder sobre a sociedade” (Gorz, 1995:141). O que parece predominar nos debates sobre desemprego, no entanto, é a noção de direito ao trabalho como direito social.

Garantir a liberdade de trabalhar - como um direito civil (negativo) que qualquer indivíduo tem de ganhar a vida exercendo uma atividade de sua livre escolha, desde que seja lícita -, não é um problema de difícil solução, como a experiência tem demonstrado. Mesmo considerando a dificuldade em se transformar o trabalho numa obrigação social, é inegável que a idéia de que todo cidadão apto deve trabalhar conseguiu se impor socialmente.

Mas isso não quer dizer que o direito ao trabalho, como um direito social positivo - como algo que pode e deve ser garantido pela sociedade ou pelo Estado -, seja uma proposta defensável, empírica ou politicamente. Assim, limitando a discussão do direito ao trabalho a um contexto de democracia política e de economia de mercado - já que sua implementação por um Estado totalitário seria politicamente indesejável -, fica difícil imaginar como um tal direito poderia ser garantido (Elster, 1988). Ora, não sendo ele próprio o empregador direto, o Estado poderia, no máximo, incentivar indiretamente, através de políticas

econômicas específicas, a criação de empregos. Mas isto não é suficiente para tornar o trabalho um direito social positivo, já que a existência de uma política de incentivo à criação de empregos não necessariamente se traduz em mais empregos criados pelas empresas do setor privado.

VI

No sistema de *welfare state*, chamado por Esping-Andersen (1985) de *social citizenship state*, o trabalho é o princípio fundamental em torno do qual se organiza a proteção social, já que, em geral, a distribuição de benefícios resulta de uma contrapartida em termos de contribuição. Por essa razão, a estrutura do *welfare state* depende do bom funcionamento do mercado de trabalho.

Na verdade, há entre ambos (*welfare state* e mercado de trabalho) uma dupla relação de funcionalidade. De um lado, a capacidade fiscal do Estado depende do volume de contribuições, que alimenta os fundos destinados a atender às demandas por serviços sociais. O montante das contribuições fiscais, por sua vez, depende do volume de renda dos empregados; e este último funciona de acordo com o nível de emprego e com a dinâmica dos aumentos salariais. De outro lado, o volume de demandas sociais colocadas ao Estado de bem-estar está relacionado ao montante das necessidades de renda não satisfeita pelo mercado de trabalho ou por outras instituições da sociedade civil. Necessidades que devem ser atendidas pelo Estado através de esquemas como, por exemplo, o seguro desemprego. Dessa forma, quanto maior a necessidade do Estado garantir o bem-estar da população - necessidade que aumenta em decorrência da diminuição das oportunidades de emprego oferecidas pela economia - menor sua capacidade para desempenhar este papel,

justamente por causa da fraca *performance* da economia para gerar empregos (Offe et alli, 1988).

A tudo isso, soma-se o novo fenômeno da revolução tecnológica, que ao eliminar postos de trabalho e aumentar ainda mais a possibilidade de desemprego, torna a capacidade de gerar empregos cada vez mais incerta. Essa dificuldade em gerar empregos mostra claramente os limites das terapias convencionais de tentar resolver o problema do desemprego através do crescimento econômico, e coloca em cheque os próprios fundamentos do *welfare state* keynesiano, cujo sucesso dependia da garantia de altos níveis de emprego e bem estar para a população trabalhadora (Offe, 1985).

Em tais circunstâncias, a idéia de que a cidadania social deva ser obtida através do trabalho assalariado parece cada vez mais em contradição com essa crescente incapacidade do mercado de trabalho formal de absorver o conjunto da população potencialmente em condições de trabalhar (Azjenberg, 1990; Van der Veen, 1993). Daí a necessidade de que sejam elaboradas propostas de política social que permitam reverter o atual processo de exclusão social. Mas isso depende, a meu ver, de uma reavaliação do papel de principal mecanismo de integração social tradicionalmente atribuído ao trabalho assalariado.

É nesse contexto, portanto, que ganham força as propostas que vêm na quebra do vínculo entre trabalho e renda uma saída para a atual crise social. Um bom exemplo neste sentido, é a proposta de uma política de redução programada do tempo de trabalho, articulada à instituição de uma renda básica (ou social) para todos os cidadãos. Ao cortar o vínculo entre salário e renda, ela rompe com o paradigma trabalhista típico dos sistemas de *welfare state*, no qual os benefícios recebidos têm sempre, direta ou indiretamente, o mercado de trabalho como referência (Gorz, 1983 e 1988; Aznar, 1990; Van Parijs, 1992; Offe, 1992; Vilroix, 1993).

Uma proposta desse tipo aponta claramente para a reversão do que foi chamado antes de processo de mercadorização da força de trabalho. Prover cada indivíduo com uma renda independentemente da quantidade de trabalho que ele ou ela possa fornecer à sociedade implica uma desmercadorização, ainda que parcial, da força de trabalho.

Desmercadorização não significa a completa erradicação da força de trabalho como mercadoria. Na verdade, o conceito de desmercadorização, que é uma tradução do neologismo inglês *decommodification*, tem apenas o objetivo de determinar em que medida indivíduos, ou famílias, podem manter um padrão de vida aceitável independentemente de sua participação no mercado de trabalho (Offe, 1984; Esping-Andersen, 1985 e 1990; Esping-Andersen and Kolberg, 1992).

Se a mercadorização da força de trabalho é o processo que torna a sobrevivência da população pobre dependente do mercado de trabalho, sua desmercadorização consiste no processo inverso, através do qual a dependência da população pobre em relação ao mercado de trabalho é reduzida pela instituição de direitos sociais.

Bibliografia:

Arendt, Hannah (1958), *The Human Condition*, Chicago, University of Chicago Press. (Edição brasileira: *A Condição Humana*, Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1983).

Azjenberg, Armand (1990), "Fin du travail et nouvelle citoyenneté", in Henri Lefebvre et alli, *Du Contrat de Citoyenneté*, Paris, Editions Silepse/Périscope, pp.107-155.

Aznar, Guy (1990), *Le Travail, C'est Fini*, Paris, Pierre Belfond.

Castoriadis, Cornelius (1974), *L'expérience du mouvement ouvrier*, vol.2, Paris, Editions 10/18.

Dahrendorf, Ralf (1992), *O Conflito Industrial Moderno*, São Paulo, Zahar/Edusp.

Elster, Jon (1988), "Is There (or Should Be) a Right to Work?", in Gutmann, Amy (ed.), *Democracy and the Welfare State*, Princeton, Princeton University Press.

Esping-Andersen, Gosta (1985), *Politics Against Markets*, Princeton, Princeton University Press.

_____ (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.

_____ and Kolberg, J. E. (1992), "Decommodification and Work Absence in the Welfare State" in J. E. Kolberg (ed.), *Between Work and Social Citizenship*, Armonk, N.Y., M. E. Sharpe, Inc., pp. 77-111.

Gorz, André (1983), *Les Chemins du Paradis. L'agonie du capital*, Paris, Editions Galilée.

_____ (1988), *Métamorphoses du Travail. Quête du sens. Critique de la raison économique*, Paris, Editions Galilée.

_____ (1995), "Saindo da sociedade de trabalho assalariado", *São Paulo em Perspectiva*, vol. 9, núm. 3, São Paulo, Fundação SEADE.

Kymlicka, Will and Norman, Wayne (1995), "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory",

in Ronald Beiner (ed.), *Theorizing Citizenship*, Albany, State University of New York Press, pp. 283-322.

Leisink, Peter and Coenen, Harry (1993), "Work and Citizenship in the New Europe", in Peter Leisink and Harry Coenen (ed.), *Work and Citizenship in the New Europe*, Aldershot, England, Edward Elgar Publishing, pp. 1-32.

Marshall, T. H. (1965), *Citizenship and Social Class*, New York, Anchor Books.

Marx, Karl (1985), *O Capital*, vol.1, São Paulo, Nova Cultural.

Offe, Claus (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, Ma, MIT Press.

_____ (1985), *Disorganized Capitalism*, Cambridge, Ma, MIT Press.

_____ (1992), "A Non-Productivist Design for Social Policies", in Van Parijs, Philippe (ed.), *Arguing for Basic Income*, London, Verso, pp.61-78.

_____ et alli (1988), "Time, Money, and Welfare-State Capitalism", in Keane, John (ed.), *Civil Society and the State*, London, Verso.

_____ and Heinze, R. (1992), *Beyond Employment*, Philadelphia, Temple University Press.

Polanyi, Karl (1944), *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.

- Santos, Francisco, "IBGE registra evolução lenta", *Folha de São Paulo*, 29/10/95.
- Silva, Josué P. (1995a), "A crise da sociedade do trabalho em debate", *Lua Nova*, 35, pp.167-181.
- _____ (1995b), "Repensando a relação entre trabalho e cidadania social", *São Paulo em Perspectiva*, vol.9, núm.4, São Paulo, Fundação SEADE.
- Standing, Guy (1983), "El concepto de desempleo estrutural", *Revista Internacional del Trabajo*, vol.102, núm.2, pp.163-182.
- Van der Veen, Romke (1993), "Citizenship and the Modern Welfare State. Social Integration, Competence and the Reciprocity of Rights and Duties in Social Policy", in Leisink and Coenen (ed.), *op.cit.*, pp.77-95.
- Van Parijs, Philippe, (ed.) (1992), *Arguing for Basic Income*, London, Verso.
- Vilrocx, Jacques (1993), "Basic Income, Citizenship and Solidarity: Towards a Dynamic for Social Renewal", in Leisink and Coenen (ed.), *op. cit.*, pp.205-214.
- Thompson, Edward P. (1967), "Time, Work-discipline and Industrial capitalism", *Past & Present*, 38, December 1967.
- Topalov, Christian (1987), "Invention du chômage et politiques sociales au début du siècle", *Les Temps Modernes*, 496/497, pp.53-92.

Weber, Max (1958), *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, New York, Charles Scribner's Sons.

DA MODERNIDADE INCOMPLETA À MODERNIDADE-MUNDO

Renato Ortiz*

Início minha reflexão com uma nota de precaução. Não é fácil falar da América Latina como se um continente geográfico encerrasse em si uma totalidade única. A rigor seria talvez mais prudente falarmos em Américas Latinas. Há primeiro diferenças substantivas em relação ao próprio processo de colonização, o que levou um país como o Brasil a se distinguir dos outros de tradição hispânica. Não se pode esquecer ainda as multiplicidades regionais, Cone Sul e América Central, além da diversidade das tradições indígenas encontradas pelos colonizadores, por exemplo, povos nômades na selva brasileira e civilizações estruturadas com Estado e uma hierarquia de classes, no México azteca ou no Peru inca. Não obstante, creio ser possível tratar a problemática da modernidade de um ponto de vista mais genérico, sublinhando certos traços comuns a esta diversidade manifesta. Traços que novamente, quando situados historicamente, se diversificam na constituição dos destinos nacionais de cada país. Outro ponto merece ser ainda sublinhado

* Professor - titular do IFCH, UNICAMP.

no início deste texto. Minha proposta é considerar a modernidade como um discurso, uma “linguagem” através da qual os latino-americanos tomam consciência das mudanças que ocorrem em seus países. Neste sentido, a modernidade não é apenas um tipo de organização social, ela é também uma “narrativa”, uma concepção de mundo que se articula à presença real ou idealizada de elementos diversos: urbanização, tecnologia, ciência, industrialização, etc. Veremos, portanto, que a “idéia” de modernidade irá se transformar ao longo da história, a cada momento, em função do acontecimentos políticos, econômicos e sociais, ela tomará uma forma diferenciada.

Um primeiro aspecto que deve ser apontado em qualquer discussão diz respeito ao legado do passado, mais precisamente, à constituição de formas de organização social e de sociabilidade constituídas durante o período colonial e as crises de independência.

Com isso quero dizer que a modernidade irá emergir a partir de um patamar anterior, de uma tradição socialmente configurada, de uma síntese historicamente maturada no contato entre o colonizador, os povos indígenas e, no caso de muitos países, do trabalho escravo do negro africano. Em termos comparativos, creio que é necessário sublinhar a especificidade deste processo. Contrariamente ao sudeste asiático, à Índia e ao Oriente Médio, não existe na América Latina uma herança modelada pelas religiões e civilizações “universais” – confucionismo, hinduísmo, budismo, islamismo. Concepções de mundo que fundamentam e legitimam o poder de um Estado territorial relativamente unificado (por exemplo o papel que o confucionismo desempenha na unificação da China imperial¹). Não há também o florescimento de uma cultura letrada, cultivada

¹ Weber analisa muito bem o papel dos letrados chineses na unificação da China. Ver *The Religion of China*, New York, The Free Press, 1964.

por especialistas (intelectuais), implicando a emergência de um pensamento filosófico de cunho religioso. A tradição não é pois algo “milénar”, que se prolonga durante o período colonial. Na América Latina, do contato entre indígenas, africanos, portugueses e espanhóis, cria-se uma nova tradição, distinta do países metropolitanos e do passado pré-colombiano. O que pode ser sublinhado como elemento comum neste processo de formação social que antecede os primeiros passos das revoluções industriais? A conquista da América Latina significou a desagregação das sociedades indígenas. Desagregação social e física, pois todas as projeções demográficas, independentemente das situações de contato, seja sob o domínio espanhol ou português, mostram a diminuição drástica das populações indígenas. No Brasil, as estimativas oscilam entre dois à quatro milhões de indígenas no momento do descobrimento, número que se reduz para apenas duzentos e setenta mil nos dias de hoje². No México, durante um século de dominação espanhola, a população indígena reduziu-se de vinte e cinco milhões para um milhão. As antigas formas de organização social são portanto substituídas por aquelas implantadas pelos colonizadores. Não se trata, porém, de formas “puras”, espanholas ou portuguesas, a mestiçagem é intensa, dando origem a uma população miscigenada e a uma classe intermediária de mestiços. Miscigenação que se acentua com a chegada dos escravos africanos para trabalhar nas minas, plantações e serviços domésticos. É preciso lembrar que o processo de mestiçagem não se limita a sua versão racial: crenças, comportamentos e instituições são reapropriados no contexto da situação colonial. Um exemplo: o sincretismo religioso. O vodu haitiano, a santeria

² Sobre a controvérsia estatística a respeito do número de indígenas no Brasil consultar John Monteiro, “O Desafio da História Indígena no Brasil”, in Aracy Lopes da Silva (org.), *A Temática Indígena na Escola*, Brasília, Ministério de Educação e Cultura, 1995.

cubana, o candomblé brasileiro, são formas de religiosidade que emergem da interação entre a memória coletiva africana e o catolicismo popular. Elas integram aos cultos de possessão as divindades católicas: Exú (no Brasil), Legba (no Haiti) se associam ao demônio; Iemanjá a Nossa Senhora; Oxalá a Jesus; Oxun a Santa Bárbara; Ogun a São Jorge. Mas o que é o sincretismo? Se tomarmos como referência a definição proposta por Roger Bastide temos: “o sincretismo consiste em se unir os pedaços das histórias míticas de duas tradições diferentes em um todo que permanece ordenado por um mesmo sistema”³. Ele é, portanto, um *bricolage*. A memória coletiva africana (ou melhor, pedaços desta memória) atuaria no sentido de selecionar da tradição católica alguns elementos que lhe interessariam. O exemplo afro-americano é apenas um entre muitos outros. Ele é, no entanto, revelador. De uma certa forma, pode-se metaforicamente dizer que a América Latina é um lugar de sincretismo. Isso significa que os grupos populares, sejam indígenas ou afro-americanos, têm a capacidade de traduzir em linguagem própria os elementos da cultura dominante. As formas culturais, espanholas ou portuguesas, são portanto “aclimatadas” ao novo meio social. De uma certa forma, olhando o passado das sociedades latino-americanas, a discussão sobre pós-modernidade, na sua vertente da hibridiz das culturas, parece-me inteiramente imprópria. O processo de miscigenação é parte constitutiva dessas sociedades e pouco tem a ver com a flexibilização do capitalismo ou o declínio da alta cultura (sua mistura com a cultura popular produzida pelas indústrias culturais, como querem alguns pós-modernos)⁴. O movimento

³ Roger Bastide, “Mémoire Collective et Sociologie du Bricolage”, *L'Année Sociologique*, vol. 21, 1970, p.101.

⁴ Nestor García Canclini mostra como o elemento de mestiçagem é fundamental na constituição da cultura latino-americana. Ver *Culturas híbridas*, Ciudad de Mexico, Grijaldo, 1989.

de miscigenação é amplo e generalizado mas não se faz ao acaso. O colonialismo atribui às diversas culturas em contato uma posição diferenciada de poder. Há uma nítida hierarquização separando colonizadores, indígenas e negros. Isso significa que a América Latina é profundamente marcada em sua história pelas instituições escravagistas e servis, discriminação legitimada e sacramentada pela religião católica. Vínculo entre as classes sociais e os indivíduos, seja em sua vertente mais intelectualizada ou popular sincrética, o catolicismo atua como cimento ideológico desta ordem social colonial.

Os movimentos nativistas e de independência no final do século XVIII e início do XIX de alguma maneira reorientam o modelo social e cultural produzido pelo colonialismo. Os ideais iluministas, o liberalismo, o pensamento evolucionista de Comte, se contrapõem ao conservadorismo vigente e ao catolicismo tradicional⁵. Personagens como Bolívar (1783-1830) e Sarmiento (1811-1888) são representativos desta nova perspectiva. Bolívar acredita que o homem “foi criado para a liberdade” e que o Estado, para garantir seu livre arbítrio, deve ser reformado segundo os princípios estabelecidos pela Revolução Francesa⁶. Sarmiento considera que somente a educação das massas populares poderia levar a uma transformação efetiva das sociedades latino-americanas. Sua crítica à República oligárquica é também um libelo democrático contra qualquer tipo de escravidão⁷. Na verdade, a revolta contra a opressão das metrópoles se faz em nome dos ideais do

⁵ Para uma história das idéias na América Latina consultar Leopoldo Zea, *El Pensamiento Latinoamericano*, Ciudad de Mexico, Ed.Pomarca, 1965.

⁶ Ver Simón Bolívar, *Escritos Políticos*, Campinas, Ed.Unicamp, 1992.

⁷ Em seus escritos sobre a “questão americana” Sarmiento é um crítico contumaz da escravidão no Brasil, Cuba e Estados Unidos. Ver León Pomer (ed.), *Sarmiento*, S.Paulo, Atica, 1983.

Iluminismo. Liberdade, igualdade, fraternidade são valores que mobilizam a paixão política anticolonialista. Os movimentos nacionalistas desejam ultrapassar a realidade social originada na colônia e construir uma nação moderna. O ideário revolucionário se constitui assim num complexo de idéias, um conjunto de imagens que servem de guia de ação e de prática política: reforma do Estado, construção de escolas primárias, distribuição de terras, incorporação das tecnologias disponíveis às práticas agropecuárias existentes, construção de estradas-de-ferro, etc. Entretanto, essas idéias não se impõem por si só, elas são traduzidas, adaptadas de acordo com os interesses e as conveniências locais. Talvez o exemplo mais eloqüente da distância entre os princípios do Iluminismo e a realidade oligárquica seja a introdução da Declaração dos Direitos dos Homens na Constituição Brasileira de 1824. A universalidade dos ideais democráticos choca-se inteiramente com as exigências de uma sociedade escravocrata. Ou, como diz Roberto Schwartz, o liberalismo é uma “idéia fora do lugar” que atua como elemento legitimador do mando oligárquico⁸. Constroem-se assim um Estado e um sistema jurídico que restringem a participação política e econômica à elite dominante, ao mesmo tempo em que se preserva as relações servis moldadas desde o período colonial.

A ruptura com Espanha e Portugal reorganiza as estruturas político administrativas e jurídicas de cada país. O sonho bolivariano pretendia fazer da América hispânica um espaço político unificado mas, na realidade, prevalecem os interesses dos setores locais. A partir das organizações coloniais anteriores, erguem-se os Estados nacionais. Esse é o momento em que a problemática da modernidade pela primeira vez se

⁸ Roberto Schwarz, *Ao Vencedor as Batatas*, S.Paulo, Livraria Duas Cidades, 1977.

impõe aos latino-americanos. Já não se trata mais de seguir os passos das antigas metrópoles, as prioridades são outras. As revoluções nacionais redefinem os parâmetros para as sociedades latino-americanas: Espanha e Portugal, deixam de ser um padrão de referência. Este é substituído por outro, a modernidade de alguns países europeus. França e Inglaterra, e, no final do século, Estados Unidos encarnam um novo tipo de organização social. Na literatura latino-americana, a influência desses países foi vista muitas vezes sob uma ótica exclusivamente particularista. Por exemplo, as reformas urbanas, realizadas na virada do século no Rio de Janeiro e em Buenos Aires, foram consideradas como uma espécie de “afrancesamento” do gosto local. Inspiradas nas reformas do Barão Haussmann, elas teriam por finalidade única trazer para América Latina a estética e os ideais da *belle époque*. Quando os olhos se voltavam para os Estados Unidos, o que se valorizava era o espírito “pragmático” e “materialista”, elementos considerados como sendo inerentes à “essência” da vida norte-americana. Sarmiento, por exemplo, queria transformar a Argentina nos “Estados Unidos da América do Sul”⁹. Por isso o debate europeização x americanização é intenso entre os intelectuais latino-americanos na virada do século. Como se fosse necessário escolher entre dois campos antagônicos. Alguns, como Rodó, consideram que o perigo da americanização da América Latina inexoravelmente iria comprometer os

⁹ Sarmiento admira vários aspectos da vida norte-americana: a ocupação das terras, as estradas de ferro, a disseminação da leitura. Cito uma entre suas várias passagens sobre o tema: “A Europa com sua antiga ciência e suas riquezas acumuladas de séculos, não pode abrir metade das estradas de ferro que facilitam o movimento na América do Norte. O europeu é um menor que está sob a tutela protetora do Estado; tudo foi posto em exercício para conservar-lhe a vida, tudo, menos sua razão, seu discernimento, seu arrojo, sua liberdade”. Sarmiento, *op.cit.* p.92.

princípios “espirituais” da civilização européia¹⁰. Outros possuem uma visão mais pragmática e vêm nos Estados Unidos um modelo a ser seguido. Mas, é preciso não nos enganarmos com os termos da discussão, pois não é tanto a especificidade nacional desses países que conta, mas a realização da modernidade enquanto forma de configuração social. Se Paris pode ser vista como “capital do século XIX”, como a considera Benjamin, não é tanto por sua *francité* mas pelo fato de, no âmbito de uma cidade, se exprimirem novas relações sociais. Paris é um lugar de modernidade¹¹. Neste sentido, a reforma urbana de Buenos Aires e do Rio de Janeiro revela menos uma “imitação do gosto francês” do que propriamente uma tentativa frustrada de se incentivar um urbanismo moderno. Dentro desta perspectiva, o debate europeização x americanização reflete não somente uma preferência por este ou aquele país, pela Europa ou pelos Estados Unidos, mas sobretudo um horizonte que toma diferentes realizações de modernidade como modelos a serem seguidos. Neste movimento de redefinição dos parâmetros, Espanha e Portugal são postos de lado justamente por serem países que permanecem na periferia da modernização do continente europeu. As referências às antigas metrópoles tornam-se, assim, cada vez mais apagadas.

Como na Europa, o século XIX na América Latina é o século das nações. Entretanto, se em países como Inglaterra, França

¹⁰ José Enrique Rodó (1871-1917), escritor uruguaio, sintetiza em seu livro “Ariel” este debate entre europeização x americanização. Ver *Ariel*, Campinas, Ed. Unicamp, 1991. Recentemente o debate europeização x americanização foi retomado pelo latinoamericanista Richard Morse. Crítico da americanização ele propõe aos norte-americanos uma inversão do “espelho de Próspero”, sugerindo que eles olhem a realidade dos Estados Unidos tendo como referência a experiência latinoamericana. Ver *O Espelho de Próspero*, São Paulo, Companhia das Letras, 1996.

¹¹ Walter Benjamin, *Parigi Capitali del XIX Secolo*, Torino, Einaudi, 1986.

e Alemanha a emergência da nação encontra-se intimamente associada à consolidação da modernidade, tem-se, no caso latino-americano, uma dissociação desses dois movimentos. Durante o século XIX, sonha-se com a Revolução Industrial, mas ela só irá se concretizar no século XX, momento em que as sociedades latino-americanas efetivamente se modernizam. Neste sentido, há uma defasagem entre o ideal perseguido e a realidade incontestável. Cada país, ao imaginar sua identidade nacional, tem como referência obrigatória o que se passa na Europa (em parte dela, para ser mais preciso) ou nos Estados Unidos. A imagem refletida no espelho será, assim, sempre distorcida. No fundo, almeja-se aquilo que ainda não se é. Uma comparação com o Japão é, neste ponto, esclarecedora. A Revolução Meiji quer também modernizar o país e os pontos de referência são os mesmos – os países pertencentes ao mundo “ocidental” industrializado¹². Mas a defasagem em relação a modernidade é percebida a partir da própria tradição. Os japoneses querem a técnica e a ciência “ocidental” ministrados, porém, pela moralidade “oriental”. Dito de outra forma, o passado Tokugawa (ou melhor, parte dele) é valorizado enquanto elemento articulador da modernidade a ser construída. Os valores confucionistas, piedade filial e ascetismo, passam a ser considerados como o solo no interior do qual se assenta uma modernidade especificamente nipônica. Na América Latina, a tradição mestiça é vista pela elite dominante como um obstáculo, um entrave, algo a ser ultrapassado. Daí a inevitável contradição entre o ideal fixado e a realidade insofismável. Esta contradição se manifesta de várias formas. Talvez a mais visível seja a oposição entre civilização e barbárie. Ela atravessa diferentes

¹² Ver *The Cambridge History of Japan: the nineteenth century*, vol.5, Cambridge, Cambridge University Press, 1989; Samuel Eisenstadt, *Japanese Civilization*, Chicago, The University of Chicago Press, 1995.

aspectos das manifestações sociais e culturais. Um exemplo sugestivo é o carnaval brasileiro¹³. A imprensa do final do século fazia uma distinção clara entre um “grande” e um “pequeno” carnaval. Esta última denominação agregava diversas formas populares (entrudo, ranchos, zés-pereira) já a primeira era reservada para qualificar uma forma mais “civilizada”, “polida”, de se festejar o reinado de Momo. De origem citadina, este carnaval legítimo, inspirado nas tradições européias dos arlequins e das colombianas, se exprimia nos desfiles e préstitos organizados pelas sociedades carnavalescas. A atitude do poder público em relação a esses dois tipos de carnavais era diferenciada e discriminatória. Enquanto as formas carnavalescas importadas da Europa, ou seja, o carnaval veneziano, eram incentivadas e valorizadas, o carnaval popular era reprimido como fonte potencial de distúrbios. Como esclareciam os jornais da época: “este carnaval simboliza o império da luz invadindo o império das trevas - a civilização x ignorância”¹⁴. Os articulistas viam inclusive nesta forma européia de se celebrar a folia um elemento didático para educar a população: “O carnaval, reunindo o povo, ensinando-lhe a elegância das maneiras, da linguagem, as regras de polidez, despertando nele o desejo de conhecer as personagens por ele ressuscitadas irá de ano a ano desenvolvendo e aproveitando todas as circunstâncias que possam contribuir para sua vitória”¹⁵. Caberia portanto à elite governante desempenhar um papel civilizatório retirando as massas de sua obscuridade secular. Não dizia Sarmiento que a educação era a única maneira de

¹³ Ver Maria Isaura Pereira de Queiroz, *Carnaval Brésilien: le vécu et le mythe*, Paris, Gallimard, 1992.

¹⁴ Olga von Simson, “Os poderes públicos e a imprensa na transformação do carnaval paulistano no século XIX”, *Cadernos do CERU*, série 11, nº 1, maio 1985, p.72.

¹⁵ Olga von Simson, *op.cit.* p.72.

saírmos da Idade Média “compensando o sangue indígena com as idéias modernas”? O intelectual argentino Carlos Octávio Bunge não hesitava em afirmar: “nunca poderemos trocar nossa história, nosso sangue nem nosso clima, mas podemos europeizar nossas idéias, sentimentos e paixões”¹⁶. A modernidade periférica só podia portanto se exprimir como um simulacro da modernidade européia¹⁷. Esta imitação pouco convincente do que se passava “lá fora” tinha como contrapartida a impossibilidade das instituições modernas se enraizarem plenamente na América Latina. As instâncias políticas, os organismos legais, a economia capitalista eram vistos como incompatíveis com o legado tradicional. Ao viajarem para terras tão estranhas, hostis, eles se desvirtuavam de seus objetivos iniciais. Há portanto na América Latina, sobretudo no final do século XIX e início do XX, um profundo pessimismo em relação à modernidade. Esse é o momento em que proliferam as interpretações raciológicas que, de uma maneira fatalista, buscam compreender o destino das nações latino-americanas. No Brasil, Sílvio Romero, Nina Rodrigues e Euclides da Cunha procuram definir o brasileiro como um ser mestiço oriundo de três raças: o negro, o índio e o branco. Combinando as “teorias raciais” com a influência do meio (o determinismo geográfico é uma referência importante para os intelectuais desta época), eles conseguem forjar uma identidade nacional que não deixa de ser problemática¹⁸. Na verdade, meio e raça se constituíam em categorias de conhecimento que definiam o quadro de interpretação da realidade brasileira. A compreensão da

¹⁶ Jorge Larraín Ibáñez, *Modernidad Razon e Identidad en America Latina*, Santiago de Chile, Ed. Andres Bello, 1996, p.149.

¹⁷ Ver Beatriz Sarlo, *Una Modernidad Periférica: Buenos Aires 1920 y 1930*, Buenos Aires, Ed. Nueva Visión, 1988.

¹⁸ Renato Ortiz, *Cultura Brasileira e Identidade Nacional*, S. Paulo, Brasiliense, 1985.

natureza, dos acidentes geográficos, esclarecia assim os próprios fenômenos políticos e sociais. Combinada aos efeitos da raça, o quadro se completa. A história brasileira era, desta forma, apreendida em termos deterministas, clima e raça explicando a natureza indolente do brasileiro, sua incapacidade para a realização de atos providentes e racionais, as manifestações túbias e inseguras da elite intelectual, o lirismo quente dos poetas da terra, e a sexualidade desenfreada do mulato. Isso não se passa apenas no Brasil. Os estudiosos nos mostram como, também na América Latina hispânica, a problemática racial se colocava em termos idênticos¹⁹. Diante desta mistura de raças, o mundo branco se vê inferiorizado pela ameaça das “raças inferiores” (índios e negros). O cruzamento racial, a miscigenação é, neste sentido, um problema e não propriamente uma virtude, pois inevitavelmente contribuiria para a degeneração das qualidades indiscutíveis da civilização branca. Daí a recorrente utilização do argumento do incentivo à imigração européia (italianos, alemães, etc.), no final do século XIX ela se justifica como sendo uma terapia para se conter a contaminação racial. Cito, entre outros, o escritor argentino Alberti: “é preciso incrementar o número de nossa população e sobretudo mudar sua condição no sentido vantajoso da causa do progresso. Na América governar é povoar e o povoamento, coordenado pela ação de leis, governos e indivíduos, deve atrair a imigração espontânea de raças vigorosas e superiores, que misturando-se à nossa, tragam idéias e práticas de liberdade, trabalho e indústria. Não se deve promover, e sim se opor, à imigração das raças inferiores”²⁰. Civilização e progresso só poderiam, então, ser alcançados quando ocorresse um “branqueamento” da sociedade como um todo.

¹⁹ Consultar Jorge Larraín, *Modernidad Razon e Identidad en America Latina*, *op.cit.*

²⁰ Jorge Larraín, *op.cit.* p.148.

As teorias raciológicas, na verdade racistas, associadas ao determinismo do meio, permitiram que cada nação latino-americana imaginasse sua própria identidade nacional. Em cada lugar, diferenciado por sua especificidade geográfica (presença abundante de rios, ausência do mar, influência do clima tropical, existência dos pampas, etc.), a mistura racial teria engendrado um “povo” particular. Pensamento fortemente influenciado pelas idéias européias do século XIX, as interpretações de Gobineau, o evolucionismo e o darwinismo social, ele terminava evidentemente num impasse. Devido a problemas atávicos a modernidade tornava-se uma incongruência. Esta visão negativista começa a se alterar no início do século XX. É possível dizer que os conceitos de “raça cósmica”, do filósofo mexicano Vasconcelos, e de “democracia racial”, de Gilberto Freyre, denotam justamente este movimento de mudança. Vasconcelos acredita que a “raça cósmica” dos latino-americanos seria a primeira “raça síntese do mundo”; neste sentido o processo de mestiçagem na América Latina teria conseguido realizar a “missão história” de constituir uma “quinta raça”, na qual se fundiriam as qualidades e o destinos de todos os povos do planeta (sic)²¹. Gilberto Freyre considera que o Brasil mestiço é o resultado da aculturação harmoniosa de povos e culturas vivendo num mesmo território²². O encontro do português com o índio e o negro teria engendrado uma “democracia racial” na qual todas as contribuições culturais estariam igualmente representadas. Não se pode negar que essas interpretações, além de fantasiosas, integram uma boa dose de conformismo ideológico (a ênfase na síntese racial tende a afirmar a existência de uma sociedade

²¹ Jose Vasconcelos, *La Raza Cosmica: mision de la raza iberoamericana*, Ciudad de Mexico, Espasa-Calpe 1982. (a primeira edição é de 1925).

²² Gilberto Freyre publica *Casa Grande e Senzala* (Rio de Janeiro, Ed. José Olympio) em 1933.

harmônica, ocultando-se assim os conflitos étnicos e de classe). Entretanto, importa pouco para nossa discussão, a fantasia exagerada dos autores que introduzem tais conceitos. Essas noções, por mais imprecisas que sejam (e contêm muito de ideologia), invertem a relação de negatividade existente anteriormente. O mestiço é valorizado enquanto positividade. Esta reorientação do pensamento latino-americano corresponde à transformações profundas da sociedade: reforma agrária (Revolução Mexicana); um projeto efetivo de revolução industrial; urbanização; racionalização do aparelho de Estado; redefinição da noção de trabalho (numa sociedade servil, o trabalho não podia ser considerado como um valor). A Revolução Mexicana expressa dois problemas fundamentais das sociedades latino-americanas: a questão da terra e a dos direitos políticos. O primeiro aponta para uma nova proposta, recorrente em diversos países, a reforma agrária. O segundo, para a participação das classes populares na vida política. As reformas e revoluções, frustradas ou realizadas, em países como Guatemala, Chile, Bolívia, Perú, Cuba, atestam a existência de um movimento de mudança. Ele é amplo, atinge a América Latina como um todo e exprime uma tendência que Octávio Ianni sugestivamente chamou de “metamorfose da população em povo”²³. Processo que toma agora o desenvolvimento econômico como meta a ser atingida. O advento da CEPAL (Comissão de Estudos para América Latina), no final dos anos 40, é um exemplo significativo das mudanças que estavam ocorrendo. A CEPAL promove uma reviravolta no mundo das idéias e na política. Um grupo expressivo de intelectuais procura estabelecer um diagnóstico das causas da estagnação da região e propõe políticas concretas para serem implementadas pelo Estado (por exemplo, ultrapassar a fase de importação de

²³ Octávio Ianni, *O Labirinto Latino-Americano*, Petrópolis, Vozes, 1993.

produtos e exportação de matéria prima, tema sintetizado na proposta de substituição das importações). Neste sentido, o peso do passado é equilibrado pela ação no presente, ou como coloca o economista Raul Prebisch, as forças do desenvolvimento deveriam ser “deliberadamente regidas” pelo planejamento estatal²⁴. Na verdade, a noção de desenvolvimento é uma ruptura em relação ao pessimismo que reinava anteriormente. Ela supera as hesitações das explicações raciológicas depositando na sociedade e na economia as esperanças da transformação social. Dentro deste contexto, também as manifestações de cultura popular, antes vistas como sinais de barbarismo, são redefinidas enquanto “raízes” nacionais, isto é, são valorizadas enquanto símbolos potenciais de construção da identidade nacional (por exemplo, a emergência do samba, considerado até então como música dos negros, como um elemento “constitutivo” da identidade brasileira; ou o tango, musicalidade associada às classes subalternas urbanas, que se transmuta em símbolo de argentividade). Também as manifestações culturais que evoluem em torno dos novos meios de comunicação, principalmente o rádio e o cinema, reforçam este sentimento de nacionalidade²⁵. Melodramas, radionovelas, filmes, pouco a pouco, se constituem em expressões identitárias de cada país, de cada lugar. Movimento que se encontra intimamente vinculado ao populismo dos anos 30, 40 e 50, pois o Estado

²⁴ Raul Prebisch, *Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano*, Ciudad de Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1963.

²⁵ Sobre os meios de comunicação consultar Jesus Martin Barbero, *De los Medios a las Mediaciones*, Bogota, Convenio Andres Bello, 1998; Anibal Ford et alii, *Medios de Comunicación y Cultura Popular*, Buenos Aires, Ed. Legasa, 1985; sobre o cinema e a identidade mexicana ver Nestor Garcia Canclini (org), *Los Nuevos Espectadores: cine, television y video en México*, Ciudad de Mexico, Consejo Nacional para la Cultura y Artes, 1994.

nacional, para se constituir enquanto tal, deve buscar na cultura popular os elementos apropriados para sua própria legitimação.

Valorizar a modernidade como positividade não significa, porém, obtê-la. O dilema latino-americano consiste no processo de sua realização. Os Estados nacionais devem construir o que ainda não possuem. Neste sentido, o que se deseja só pode ser encontrado no futuro. Na América Latina a modernidade é sempre um projeto (no sentido sartriano do termo), uma utopia, algo que pertence ao porvir. Por isso, o modernismo latino-americano se diferencia do europeu²⁶. Nos países já industrializados, o modernismo coloca a questão da forma artística como uma adequação à própria transformação da sociedade. O mundo da Revolução Industrial exigia do artista uma reformulação de suas idéias. O impressionismo e o *art-nouveau* correspondiam à realidade social que os envolvia. Eles traduziam a materialidade da vida moderna (luz elétrica, bondes, sistema ferroviário, automóveis, efervescência cultural das metrópoles, etc.). Na América Latina faltam justamente esses elementos de modernidade. O modernismo existe, mas sem modernização. Os artistas latino-americanos tinham a intenção de ser modernos, mas sua proposta, longe de ser palpável, era uma projeção. Não é por acaso que os participantes desses movimentos (muralistas mexicanos, pintores e ensaístas brasileiros) se integram ao processo político de construção da identidade nacional. As obras iconográficas de Siqueiros, Rivera e Orozco certamente utilizam os avanços experimentais das vanguardas européias, mas elas só se exprimem por inteiro quando integram os elementos de uma cultura popular nacional

²⁶ Ver Ana Maria de Moraes Belluzzo (org.), *Modernidade: Vanguarda Artísticas na América Latina*, São Paulo, Ed. Universidade Estadual do Estado de São Paulo, 1990.

(desenhos inspirados na cultura maia, azteca, e na tradição camponesa). A mescla desses elementos populares não é um anacronismo, algo incompatível com a noção de modernidade, trata-se de uma resposta possível da modernidade mexicana, que na época existia apenas como potência canalizada pela ação do Estado e configurada na busca da identidade nacional. O apelo à tradição era uma exigência social. A recuperação da cultura popular foi a maneira encontrada para se exprimir os ideais vanguardistas e o projeto de construção nacional. É pois na esfera da política que a inspiração artística encontra um terreno propício para sua manifestação. Os artistas latino-americanos se distanciam do ideal de Flaubert, *l'art pour l'art*. O componente político atravessa constantemente o ideário nacionalista, comprometendo o que Pierre Bourdieu denomina de o “campo autônomo” do universo artístico²⁷. Arte e política são termos complementares. O artista é um intelectual “engajado” cujo compromisso com o destino nacional encontra-se expresso em seu texto, sua pintura, sua poesia. O “moderno” é assim anunciado na arte, mas sua realização efetiva é deslocada no plano temporal. Pode-se dizer o mesmo da teoria desenvolvimentista (em voga nos anos 50). Quando seus porta-vozes afirmavam “sem uma ideologia do desenvolvimento não há desenvolvimento”, o que se reiterava era a anterioridade do projeto de modernização em relação ao subdesenvolvimento existente. Cito Álvaro Vieira Pinto, um representante paradigmático deste tipo de pensamento: “a falta da tomada de consciência objetiva da nossa realidade, por parte de nossos melhores homens, privava-os de percepção histórica segura e global, desnortendo-os, o que contribuiu para o atraso do nosso processo de desenvolvimento, pois não há interpretação sem categorias prévias de interpretação”. E o autor acrescenta:

²⁷ Pierre Bourdieu, *Les Règles de l'Art*, Paris, Seuil, 1992.

“devemos conceber o desenvolvimento como um processo que encontra sua definição na finalidade a que se dirige. Não se trata do conceito vago e impreciso de finalidade em geral, mas de finalidade rigorosamente fixada e lucidamente compreendida, pois sem a clareza e a exatidão dos fins visados, o processo não se poderia constituir..... Daqui se descortina a possibilidade da ideologia do desenvolvimento nacional ser não um esquema conceitual, abstrato e improdutivo, mas concepção geral de que decorrem linhas inteligíveis de ação prática rigorosa”²⁸. O termo ideologia tem, neste caso, uma inflexão positiva (quase gramsciana, eu diria). Caberia aos intelectuais “a tomada de consciência” do processo de subdesenvolvimento e o traçado de uma linha de ação para superá-lo. As expectativas são assim preteridas no tempo. O fruto das transformações pertence a um tempo futuro.

Esta forma de se pensar a modernidade tem algumas implicações. A primeira delas é que tradicionalmente na América Latina a modernidade tendeu a ser vista de maneira acrítica. O moderno é visto como um valor em si, uma meta a ser necessariamente alcançada. No Brasil, sintomaticamente, os críticos da modernidade sempre foram os intelectuais tradicionais (utilizo a categoria de Gramsci). Talvez o exemplo mais significativo seja Gilberto Freyre. Sua insistência em retratar uma história brasileira a partir da casa-grande não revela somente uma atitude senhorial, ela possui um significado mais amplo quando se opõe à ordem industrial que se implanta no Brasil na década

²⁸ Álvaro Vieira Pinto, *Ideologia e Desenvolvimento Nacional*, Rio de Janeiro, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959, respectivamente p.15 e p.25. Sintomaticamente, o primeiro capítulo do livro de Celso Furtado, *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966, se intitula: “Em Busca de uma Ideologia do Desenvolvimento”.

de 30²⁹. Por isso, reencontramos em sua obra a polaridade, tradicional/moderno, só que neste caso reinterpretada enquanto valorização da ordem oligárquica. É sugestivo o contraste que o autor constrói entre São Paulo e o Nordeste. São Paulo é “locomotiva”, “cidade”, “burguesia”, “industrialização”, aí floresce o gosto pelo trabalho e pelas realizações técnicas. O Nordeste é “terra”, “campo”, seus habitantes telúricos e tradicionais conservariam por isso as “autênticas” raízes brasileiras ameaçadas pela modernidade. Espremida entre o pensamento conservador e a questão nacional, a modernidade foi assumida como um valor em si, sem que para isso fosse necessário questioná-la. Decorre daí uma atitude ambígua em relação à tradição. Ela é, simultaneamente, fonte de identidade e obstáculo a ser superado. Enquanto positividade, a tradição é matriz da cultura nacional, nela se enraíza a cultura particular de cada povo. Porém, como a tradição é eivada de cultura popular, caberia ao “progresso” redefini-la. O moderno seria, em princípio, este elemento de superação. Outra implicação diz respeito ao pretenso dualismo das sociedades latino-americanas. Cito um exemplo: o populismo. Na visão de muitos autores, ele seria uma espécie de conjunção de temporalidades distintas³⁰. Considera-se por um lado que as classes populares, recém-constituídas no processo de urbanização, não dispunham ainda de condições psicossociais ou de um horizonte cultural compatível com o comportamento democrático. Por outro, que a sociedade urbana-industrial não dispunha de instituições políticas capazes de incorporar as massas populares nos quadros de uma democracia representativa. O populismo seria assim uma solução de

²⁹ Gilberto Freyre, *Interpretação do Brasil*, Rio de Janeiro, Ed. José Olympio, 1947.

³⁰ Consultar O. Ianni, *A Formação do Estado Populista na América Latina*, R.Janeiro, Civilização Brasileira, 1975.

compromisso, um fenômeno de *transição*. Sublinho o termo, pois ele tem uma influência decisiva em várias análises sobre a política latino-americana (por exemplo, “transição democrática”). Mas transição para onde? Evidentemente para algo que se delinearía no futuro. Não é pois casual que a teoria da modernização, elaborada nas universidades americanas nos anos 50 e 60, tenha tido uma grande repercussão nos estudos latino-americanos. Rostow, por exemplo, de maneira simplista e reducionista, alimentava uma visão teleológica da história, na qual toda sociedade humana deveria necessariamente passar pelas seguintes fases: tradicional, *take off* (arranco para a industrialização), maturidade e, por fim, a era do consumo de massas³¹. Evidentemente esta perspectiva privilegiava uma ideologia de americanização do mundo, pois os Estados Unidos eram vistos como a única sociedade de massa digna de ser considerada um modelo. Entretanto, os aspectos ideológicos, apesar de importantes (foram fortemente criticados na América Latina³²), são menos relevantes para nossa discussão. Importa sublinhar que a dicotomia tradicional/moderno, intrínseca à teoria da modernização, associada à noção de etapas, de alguma maneira se adequava à expectativa de uma defasagem temporal do “atraso” latino-americano. Pressupunha-se assim que a modernidade se realizaria por fases de desenvolvimento, o que implica aceitar que ela possuiria um sentido, a realização de um padrão efetivado nas sociedades da Europa ocidental e nos Estados Unidos. A questão que se coloca é pois como

³¹ W. Rostow, *Etapas do Desenvolvimento Econômico*, Rio de Janeiro, Zahar, 1964.

³² A crítica à teoria da modernização não se resumiu à dimensão ideológica, também o dualismo tradicional/moderno, campo/cidade, foi bastante criticado pelos autores da “teoria da dependência”. Ver Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en America Latina*, Ciudad de Mexico, Siglo XXI, 1969.

compreender a problemática latino-americana não como um desvio, uma defasagem, mas como a considera Martin Barbero, “uma diferença que não se esgota no atraso”³³. Isso implica admitir-se a existência de uma certa originalidade no processo de realização das modernidades latino-americanas. O que necessariamente nos leva a rever a noção (muitas vezes mais implícita que explícita nas análises sociológicas) de padrão referencial de modernidade. Não creio que seja fortuito o paulatino abandono do conceito de modernização e sua substituição pelo de modernidade. Modernização implica uma ação direcionada para algum lugar. Ela possui uma origem, um padrão de referência e um sentido. É este sentido que se encontra atualmente em causa. Quando Eisenstadt fala em “múltiplas modernidades” o que se quer dizer é que a matriz modernidade se realiza historicamente de forma diferenciada³⁴. Em cada lugar ela se atualiza e se diferencia. Entretanto, se isso é verdadeiro, temos de dissociar a matriz de seu lugar de origem – a Europa ou o “Ocidente” como querem alguns. Se é possível dizer com Weber que a modernidade nasce no “Ocidente” (sabemos que esta é uma discussão interminável) devemos em seguida acrescentar: a modernidade não é, em sua natureza, ocidental. A matriz não se confunde com uma de suas realizações históricas, a européia, esta é apenas a primeira cronologicamente, mas não a única, nem a sua forma mais bem acabada. O tema do “atraso” pode assim ser repostado, pois a questão deixa de ser pensada em termos temporais. As comparações devem ser feitas tomando como ponto de partida a diferencialidade dessas modernidades e não um futuro incerto no qual todas estariam espelhadas. Neste sentido, também a noção de pós-

³³ J. Martin Barbero *op. cit.*

³⁴ S. Eisenstadt, “Japan and the Multiplicity of Cultural Programmes of Modernity”, *Occasional Paper 15*, Truman Institute, The Hebrew University of Jerusalem, 1994.

modernidade parece-me inadequada, pois ela supõe uma passagem temporal que historicamente não se manifesta da mesma forma na realidade das sociedades existentes.

Se nos anos 30, 40 e 50, a modernidade era ainda um projeto a ser construído, a partir das décadas de 70 e 80 muito do que se reclamava se realizou. Os impactos da primeira e da segunda revoluções industriais se fazem sentir, e em países como Argentina, Brasil e México têm-se a constituição de mercados nacionais com uma dimensão considerável. Nestor Garcia Canclini aponta para alguns fatos que indicam uma mudança estrutural dos países latino-americanos: um desenvolvimento econômico mais amplo e diversificado, cuja base se apoia no crescimento industrial e nas tecnologias mais avançadas; ampliação do mercado de bens culturais, sobretudo nas grandes aglomerações urbanas onde há um incremento das matrículas escolares em todos os níveis (primário, secundário, universitário); consolidação e expansão do crescimento urbano a partir dos anos 40; ampliação do mercado de bens culturais; introdução de novas tecnologias de comunicação, particularmente a televisão; avanço de movimentos políticos progressistas³⁵. Essas transformações são visíveis em diferentes níveis da sociedade. Por exemplo, no campo gerencial. Em diversos setores, junto ao aparelho de Estado e da indústria, pouco a pouco se impõe um tipo de mentalidade na qual a dimensão racionalizadora torna-se cada vez mais preponderante. Nas políticas públicas, as propostas de planejamento conferem coerência e sistematicidade aos planos governamentais. Na indústria, junto com as novas técnicas de organização do trabalho, surgem os novos administradores de empresa contras-

³⁵ Durante as décadas de 70 e 80 o tema da “transição” dominou boa parte da literatura em Ciência Política na América Latina. Basicamente, associada à um debate sobre a modernização da sociedade, ela se ocupava da passagem dos regimes autoritários (Brasil, Uruguai, Argentina, Chile, etc.) para as democracias representativas.

tando com os antigos “capitães de indústria”, cujo padrão de atuação se pautava menos por critérios racionais (ou seja a eficiência do mercado) do que por ingerências de *status*, favor e apadrinhamento³⁶. Na verdade, o processo de racionalização (para falarmos como Weber) se institui através da conjunção da ação de instituições diversas - Estado, empresas, universidades, sindicatos-, distanciando os países latino-americanos de seu passado rural e arcaico. Talvez o melhor exemplo dessas mudanças seja o advento das indústrias culturais. A partir dos anos 60 e 70, elas se desenvolvem a ponto de promover o consumo nacional de bens culturais a uma escala até então desconhecida. Constitui-se assim uma “cultura de massa” industrialmente produzida por setores especializados (indústria fonográfica, televisiva, publicitária, de revistas, etc.). Entre elas, a televisão é certamente uma das mais importantes, pois em países como Brasil, Argentina, México e Venezuela ela cobre praticamente toda a extensão do território nacional, atingindo as diferentes classes sociais³⁷. Neste sentido, a própria noção de cultura popular irá se modificar. Nos anos 30, 40 e 50, o popular encontrava-se intimamente associado à idéia de raízes locais (nacional ou regional). Cultura popular significava tradição. A industrialização dos bens de consumo redefine o popular em termos de modernidade. Por exemplo, a fabricação de um produto como a telenovela envolve diferentes etapas: tecnológica, administrativa, mercadológica e, por fim, estética³⁸. Ela pressupõe a existência de organizações indus-

³⁶ Sobre a transformação da mentalidade empresarial ver Fernando Henrique Cardoso, *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972.

³⁷ Nesses países a televisão atinge mais de 85% dos domicílios. Ver *L'Amérique Latine et ses Télévisions*, Paris, Anthropos, 1995.

³⁸ Sobre a telenovela consultar Renato Ortiz (alli), *Telenovela: história e produção*, São Paulo, Brasiliense, 1989; Jesus Martin Barbero, *Television y Melodrama*, Bogota, Tercer Mundo, 1992.

triais consistentes, de um mercado de bens materiais consolidado, de uma estratégia publicitária em nível nacional, de um mercado de bens simbólicos consolidado (existência de um estrelato de artistas de rádio e televisão), de um sistema televisivo amplo, por fim do hábito de se assistir televisão. Se Televisa (México) e Globo (Brasil) podem se apropriar de seus mercados nacionais e, ainda, impulsionar um mercado latino-americano de telenovela concorrendo diretamente com as séries norte-americanas, é porque existe uma sofisticada elaboração de um produto industrial articulado às suas estratégias de mercado³⁹. As indústrias culturais introduzem ainda novos estilos-de-vida, o que significa a emergência de novos padrões de sociabilidade e de legitimidade cultural. A indústria cultural, pela sua força e extensão, torna-se uma instância de socialização que agora entra em competição com outras instâncias, a família, a religião, a vida nas regiões rurais, etc.⁴⁰. Não se pode esquecer que, na América Latina, a escolarização das camadas populares é extremamente deficiente. Contrariamente ao que ocorreu na Europa e nos Estados Unidos, o acesso à

³⁹ Nos países latino-americanos a audiência das telenovelas supera em muito a das séries norte-americanas. Devido a esta popularidade, quando as empresas encaram problemas de audiência, muitas vezes elas preferem, como estratégia de mercado, importar telenovelas de outros países latino-americanos do que substituir sua programação por programas americanos.

⁴⁰ Os demógrafos têm chamado a atenção para a importância da televisão como instância de mudança comportamental. No caso brasileiro, onde, sem haver uma política governamental de planejamento familiar, ocorreu uma abrupta queda da taxa de fecundidade: 1940: 6,16; 1960: 6,28; 1980: 4,35; 1997: 2,2. Os estudiosos atribuem à televisão, e particularmente à telenovela, a responsabilidade de terem disseminados padrões de comportamento que influenciaram decisivamente os hábitos familiares. Ver Vilmar Faria, "Government policy and fertility regulation: unintended consequences and perverse effects", Austin, Texas Population Research Center, *Working Paper*, May 1990.

escola não se constituiu num direito universal. Os índices de analfabetismo e as barreiras existentes na passagem do ensino primário para o secundário inegavelmente atestam a realidade deste processo de discriminação social. Isso faz com que a escola, enquanto instância de socialização, não consiga competir seriamente com as indústrias culturais. Essas, pela sua abrangência, disseminam, sem grandes entraves, gostos, maneiras de pensar, concepções de vida que agora se enraízam nos hábitos populares. As indústrias culturais redefinem portanto o panorama cultural latino-americano. Modernas na sua configuração (racionalização da gestão e da técnica utilizada) e na sua difusão (produtos ofertados), elas contrastam com a idéia de uma América Latina rural, oligárquica, “atrasada”. Certo, muito dos problemas anteriores subsistem: pobreza; marginalização das classes populares do acesso aos serviços educacionais e de saúde; desigualdade regional. Entretanto, para o que nos interessa nesta discussão, pode-se dizer que se erige na América Latina uma “tradição da modernidade”⁴¹. Na verdade, quando se fala em tradição normalmente pensamos em coisas passadas, preservadas na memória e na prática das pessoas. Imediatamente nos vêm ao pensamento termos como folclore, patrimônio histórico, como se essas expressões conservassem os marcos de um tempo antigo que se estende até o presente. Tradição e passado se identificam e parecem radicalmente excluir o novo, identificado como moderno. Poucas vezes pensamos o tradicional como um conjunto de instituições e de valores que, mesmo sendo produtos de uma história recente, se impõem a nós como uma moderna tradição, um modo de ser. Tradição enquanto norma, embora temperada pela imagem de movimento e de rapidez. Mas, como nos ensina a An-

⁴¹ Ver Renato Ortiz, *A Moderna Tradição Brasileira*, S.Paulo, Brasiliense, 1988.

tropologia, tradição é tudo aquilo que se insere na cultura do cotidiano. Neste sentido, ao longo do século XX, constrói-se na América Latina uma tradição da modernidade, nela se inserem padrões e referências técnicas e sociais, que orientam a conduta e as aspirações dos indivíduos. A modernidade torna-se assim algo presente, um imperativo de nossos dias, e já não mais uma promessa deslocada no tempo. Modernidade problemática, controversa, mas, sem dúvida, parte integrante do dia a dia (aparelhos de TV, automóveis, aeroportos, shopping-centers, restaurantes, televisão a cabo, publicidade, etc.). É dentro deste novo contexto, sobre esta moderna tradição, no confronto com outras tradições locais, que um novo movimento incide: a globalização. O que havia sido redefinido internamente no processo de construção dos Estados-nacionais é posto novamente em xeque.

A globalização introduz novos parâmetros na discussão⁴². Modernidade e nação são configurações sociais que historicamente emergem juntas. A primeira surge com a Revolução Industrial, mas sua forma material de existência se exprime na nação. A segunda, por sua vez, se afirma através do desenvolvimento de “sua” modernidade. A nação não é somente uma “novidade histórica” (para falarmos como Hobsbawm), no seu interior surge e se desenvolve um tipo novo de organização social. A globalização significa que a modernidade já não mais se confina às fronteiras nacionais, ela torna-se modernidade-mundo. O vínculo entre nação e modernidade irá portanto se cindir. Neste caso, as múltiplas modernidades já não seriam apenas uma versão historicizada de uma mesma matriz, a elas se agrega uma tendência integradora que desterritorializa certos “itens” para agrupá-

⁴² A esse respeito ver Renato Ortiz, *Mundialización y Cultura*, Buenos Aires, Alianza Editorial, 1997; Octávio Ianni, *Teorias da Mundialização*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

los enquanto unidades mundializadas. As diferenças produzidas nacionalmente são agora parcialmente atravessadas pelo mesmo processo. Por exemplo, o surgimento de identidades desterritorializadas (o universo do consumo) que escapam às fronteiras impostas pelas diferentes modernidades de cada lugar. Retomo neste ponto a definição de Anthony Giddens sobre os estilos-de-vida. Ele considera que o termo teria pouca utilidade na compreensão das culturas tradicionais, uma vez que ele pressupõe uma escolha dentro de uma diversidade de opções possíveis⁴³. Nessas sociedades, as práticas rotineiras, maneiras de comer, modos de se vestir ou de dispor o corpo, estariam em grande parte codificadas pelo costume. Hábitos que se impõem aos indivíduos deixando-lhes pouca liberdade de ação. Giddens considera ainda que os estilos de vida se consubstanciam em contextos específicos que ele denomina de “setores”. Cada “setor” constituiria uma “fatia” espaço-temporal no interior da qual se incluiria um conjunto de práticas adotadas pelos indivíduos em suas atividades variadas. O estilo-de-vida seria assim uma espécie de regionalização dessas atividades. Neste sentido, os parâmetros espaço e tempo são fundamentais. Ora, a idéia de estilo de vida traz consigo a de desterritorialização. Por isso, a categoria é fartamente utilizada pelas pesquisas de marketing em suas análises dos mercados globais. “Jovem”, “casal sem filhos”, “idosos”, “mulher assalariada meia idade” são classificações que não se vinculam à nenhum país específico. Elas agrupam pessoas que se encontram distantes umas das outras. Fatias espaciais recortam assim grupos de indivíduos geograficamente dispersos. Eles podem estar em Nova Iorque, Tóquio, São Paulo ou Paris: seus estilos de vida, objetivados no gosto socialmente válido (roupas, restaurantes, músicas preferidas) e nos produtos apropriados

⁴³ A. Giddens, *Modernity and Self-Identity*, Stanford, Stanford University Press, 1991.

(marcas, cores, *design*), os colocam em comunicação. Esse movimento de redefinição das identidades atravessa também a América Latina. Isso significa que a discussão sobre a identidade se desprende do destino do Estado-nação e que o debate sobre modernidade adquire uma outra configuração. De forma metafórica, eu diria: é possível sermos moderno sem sermos nacionais (premissa inteiramente distinta dos princípios que orientaram os movimentos modernistas na América Latina durante as décadas de 20 e 30). O processo de globalização traz ainda consigo outros tipos de mudanças. Está carregado de implicações políticas que não deixam de ser preocupantes. Nação e modernidade eram movimentos que utopicamente caminhavam juntos no contexto latino-americano. A defasagem temporal existente entre eles, em princípio, poderia ser resolvida através da idéia de “projeto nacional”, isto é, a capacidade que o Estado-nação teria de construir esta modernidade. Na medida em que modernidade e nação tornam-se termos disjuntivos, a própria idéia de projeto nacional entra em crise. A autonomia que os Estados-nacionais latino-americanos possuíam (ou imaginavam possuir) na consolidação de seus destinos coletivos já não mais se sustenta. E isso acontece dentro de um quadro inquietante, pois a modernidade-mundo se estrutura a partir de diferenças e de desigualdades. Somente um idealismo pós-moderno pode imaginar a afirmação pura e simples da diferença como sinônimo de pluralidade e de democracia. As construções das nacionalidades foram problemáticas na América Latina, mas no momento em que a própria idéia de nação entra em crise (o que não significa dizer que desapareça) chega-se ao final do século XX sem que tenha sido possível reverter um quadro de dominação pré-estabelecido. A afirmação das diferenças deve portanto ser qualificada, pois no contexto de um mundo globalizado há ordem e hierarquia e, se algum pluralismo existe, deveríamos considerá-lo como um “pluralismo hierarquizado”.

ESFERA PÚBLICA E INTERESSES PRIVADOS – NOTA SOBRE O ESTADO, O MERCADO E AS CORPORAÇÕES

Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes*

Em conhecido ensaio, Habermas aponta como característica importante dos tempos modernos a “interpenetração das esferas pública e privada” (Habermas, 1978, cap. V). Por um lado, teriam sido carreadas para dentro do Estado decisões antes submetidas à esfera privada; de outro, certos *objetivos públicos* realizar-se-iam através de *agentes privados*, induzidos ou teleguiados pelo Estado. Desde logo, caberia perguntar em que medida este não é propriamente um traço da modernidade, mas algo que se reitera, de diferentes maneiras, em momentos distintos da história do capitalismo. Pelo menos assim seria se retomássemos a argumentação de Adam Smith, que dedica uma em cada quatro páginas da *Riqueza das Nações* precisamente para criticar o mercantilismo; no arrazoado de Smith, moderno seria chamar para a esfera privada decisões antes contidas na esfera pública. Da

* Professor do Depto. de Ciência Política da Unicamp, doutor em Filosofia pela USP, autor, entre outros, de *Celso Furtado, o subdesenvolvimento e as idéias da Cepal*. São Paulo, Ática, 1995.

perspectiva de Smith, portanto, o moderno de Habermas talvez fosse visto como um retrocesso, um caminho da luz para as trevas...

Com efeito, sintomaticamente, Habermas alude a um “neomercantilismo” e a uma “refeudalização” da sociedade contemporânea (Habermas, 1978, p. 150): existe uma “estatização” crescente ao mesmo tempo em que o Estado lança para fora de si certos alongamentos, entidades mais ou menos autônomas. Esse movimento paradoxal confundiria as fronteiras entre privado e público: uma “fuga do Estado para fora do Direito Público” - tarefas clássicas da administração pública passando para empresas, corporações, etc. - coexiste com uma “publicização” do Direito Privado (Habermas, 1978, p.158).

Talvez não fosse por outro motivo que, em 1926, Keynes receitasse:

“Sugiro portanto que o progresso reside no desenvolvimento e reconhecimento de entidades semi-autônomas dentro do Estado - entidades cujo critério de ação em seus próprios campos seja unicamente o bem público tal como elas o compreendem; e de cujas deliberações estejam excluídos os motivos das vantagens particulares, embora ainda possa ser preciso deixar-lhes algum lugar até que se amplie o âmbito de altruísmo dos homens”

Keynes reconhecia que “é possível dizer que estou propondo uma volta a concepções medievais de autonomias isoladas”, mas apontava a “tendência das grandes sociedades anônimas (...) se aproximarem da situação das corporações públicas, mais do que da empresa privada individualista” (Keynes, 1984, p.121)

Note o leitor que estamos na verdade tratando de dois fenômenos distintos, ainda que freqüentemente interligados: mercantilismo e neocorporativismo.

Chamo a atenção, agora, para uma observação de Gourevitch - que nos interessa em particular porque tenta demonstrar que tais práticas estão longe de limitarem-se a um momento circunscrito da história econômica recente, constituindo, na verdade, uma

política que se recoloca de tempos em tempos, uma política de fato nunca abandonada. Após enumerar as formas de ação do mercantilismo¹, Gourevitch alerta para o fato, crucial, a seu ver, de que essa política não intervém apenas no nível das relações de mercado, mas atinge o plano microeconômico, afetando a organização e a estrutura das empresas (Gourevitch, 1993, pp. 55-56).

A visão de Habermas, contudo, é de que ainda não haveria, nesse caso, a interpenetração das duas esferas. A longo prazo, porém, a “intervenção do Estado no seio da esfera social provoca uma transferência de competências: certos domínios que dependiam da autoridade pública cabem agora a organismos privados” (Habermas, 1978, p. 150). Dessa forma, constituir-se-ia uma esfera que escaparia a essa polarização - público *versus* privado. As organizações e procedimentos corporativistas preencheriam essa esfera.

Mercados: Livres... Mas “Concertados”

Para compreender a cristalização de tais organismos e procedimentos, parece-nos útil lembrar que desde o final do século XIX (na Escandinávia, de início) ganhava corpo uma prática fundamental para o neocapitalismo, algo que tenderia a se repetir em outros países, antes e, sobretudo, depois da II Guerra: as chamadas *concertações sociais*. Nesses arranjos, através dos *Acordos Básicos* de âmbito nacional, grupos de interesse, corporações de empresários, consumidores e assalariados elaboram

¹ Tais como: subsídios para empresas selecionadas, regulamentação de mercados (através de quotas de produção, preços mínimos, normas de fabricação, etc.), reorganização de companhias, instituição de agências reguladoras setoriais, destinação de créditos, disposições quanto a exportação, compras do governo, etc.

normas que preenchem lacunas existentes entre o mundo da legislação e o mundo do mercado.

O que tais pactos, acordos e concertações assinalam é essencialmente uma desconfiança nas virtudes do mercado. Este já não aparece como ordenador pleno, eficiente e justo de relações sociais harmônicas. Para complementá-lo ou substituí-lo, as concertações definem um projeto político, um *design*, em que a trajetória das mudanças sociais é previamente definida por uma quase-legislação, normas estabelecidas à margem dos canais de deliberação política da democracia representativa clássica.

Para compreender a especificidade de tal concepção de ordem social e política, lembremos o que significa uma perspectiva liberal ortodoxa. Nela, o mercado funcionaria, desde logo e sempre, como mecanismo estabilizador da economia, alocando recursos segundo o crivo da eficiência e distribuindo riquezas segundo um critério de justiça, mérito, acaso e impessoalidade. A frase de Samuelson sintetiza essas convicções:

“Um sistema competitivo é um esmerado mecanismo para a coordenação inconsciente através de um sistema de preços e mercados, um dispositivo visando a combinação do conhecimento e das ações de milhões de indivíduos diversos. Sem contar com uma inteligência central, resolve um dos mais complexos problemas que se possa imaginar, envolvendo milhares de variáveis e relações desconhecidas” (Samuelson, 1973, v.I, p.67).

Pois bem, quando se coloca em dúvida este funcionamento ideal é porque se reconhece, de fato, que uma determinada alocação de recursos e uma certa distribuição da renda apresentam efeitos colaterais inesperados e indesejáveis. Em suma, pelo menos uma dessas duas coisas ocorre: a) a ordem produzida pelo mercado não estaria agindo conforme aqueles critérios (eficiência, justiça, mérito, acaso e impessoalidade); e/ou, b) ainda que agindo por esses crivos, há resultados não previstos e não desejados (e não desejáveis).

Insisto: no pensamento reformador-planificacionista - como aquele que é suposto (e não necessariamente verbalizado) pela prática das concertações - juízos e alterações *voluntárias* constituiriam um processo político que tende a substituir ou complementar o mercado, na tarefa de aferir tais valorações. A própria afirmação de “indesejabilidade” ou “inadequação” dos resultados equivale a admitir, como critérios, escalas de valores que transcendem aqueles valores produzidos pelo próprio mercado.

Na teoria econômica de inspiração liberal e neoclássica, é freqüente a imagem do mercado como *referendo permanente*². Ou seja, através da procura, os consumidores manifestam sua vontade e direcionam o sistema produtivo: definem quais bens e serviços serão produzidos, quantos e quando. Neste plebiscito invisível, os indivíduos possuem um número desigual de votos, corporificados em cédulas de dinheiro. Através dessas notas, tomam decisões. O escrutínio das necessidades e demandas sociais é feito pelo mercado.

Supõe-se aí que os indivíduos devem pagar pelo bem que desejam. Ou seja: votar no mercado-plebiscito, com as cédulas de que dispõem. Aplica-se nesse caso o chamado princípio de exclusão: quem não paga não pega. Com os bens públicos, contudo, nem sempre o princípio de exclusão pode ser aplicado eficientemente, ainda que, a rigor, em certos casos, pudesse sê-lo. Pode-se, por exemplo, cobrar do indivíduo o espaço que ocupa num passeio pelos parques da cidade, o fato de beneficiar-se da luz das ruas, ou mesmo o tempo em que permanece sentado nos bancos da praça. Mas isso é de tal modo complicado e custoso que estes bens tendem a ser ofertados sem exclusão.

Como esse consumo não depende do estrito pagamento - que é o *voto válido* no mercado - as preferências (e suas curvas) não são reveladas através de gastos efetivos, individualizáveis e visíveis a

² Vamos encontrá-la na doutrina de um corifeu neoliberal, como Ludvig von Mises, e também na exposição escolar de um Samuelson, na tentativa de conciliar concepções keynesianas com instrumental analítico neoclássico.

olho nu. Ou seja, há atividades geradoras de benefícios que não podem ser convenientemente comercializados (e registrados em escalas de preços) porque é impraticável confiná-los a agentes individuais³.

Não há, nesse caso, demanda no sentido estrito. Há contudo uma *pseudo-demanda*. Qual o procedimento viável para verificar essas preferências, para fazer com que se revele essa curva de pseudo-demanda, com relação a bens e serviços públicos? Ela se revelaria através de um processo político e não dos mecanismos de mercado. Enquanto neste último havia *demanda em sentido estrito e voto em sentido lato*, no caso dos bens públicos há *demanda em sentido lato e voto em sentido estrito*. Neste caso, as preferências apareceriam sob a forma de *programas* alternativos, que dizem respeito a decisões orçamentárias.

O processo político elementar para revelar tais preferências é o mecanismo do voto, através do qual, idealmente, os indivíduos escolheriam os programas de aplicação dos recursos públicos. Contudo, no século XX, incluem-se também nesse processo, em escala crescente, outros mecanismos de formulação e implementação de medidas, como os grupos de pressão, negociações, e *lobbies*, por exemplo.

³ Para fazer justiça a Walras, príncipe dos neoclássicos, é bom lembrar que seu *Compêndio dos Elementos de Economia Política Pura*, no final do século XIX já fazia sábia e prudente referência a essa especificidade dos bens e serviços públicos. Ver por exemplo o parágrafo 305 daquele tratado: "... o Estado não é um empresário: não vende seus serviços no mercado, nem de acordo com o princípio da livre concorrência ou da igualdade entre o preço de venda e o preço de custo, nem de acordo com o princípio do monopólio ou do máximo de produto líquido: freqüentemente os vende com perda e algumas vezes os dá gratuitamente. E veremos mais tarde que assim devem ser, porque os serviços do Estado são objeto de um consumo coletivo e não individual. Portanto, restam duas maneiras de atender às necessidades do Estado ou às despesas públicas: a primeira consiste em fazer com que o Estado intervenha, ao mesmo tempo que o indivíduo, na repartição da riqueza social pela *propriedade*: a segunda consiste em operar em seu benefício uma coleta sobre os rendimentos dos indivíduos pelo imposto."

Ainda uma vez aqui cabe a referência ao estudo de Gourevitch:

“O mercantilismo exige mecanismos institucionais muito complexos em comparação com as outras políticas (com exceção da opção socialista). A seletiva destinação de recompensas e freios exige uma maquinaria institucional capaz de estabelecer discriminações. Se os governos querem recompensar aqueles triunfam e compensar os que perdem, devem poder determinar quem é quem. Se o governo deseja evitar conflitos organizando acordos prévios, deve ter mecanismos de consulta necessários para fazê-lo. E se quer impor seus acordos, deve ter poderes de regulação” (Gourevitch, 1993, p. 59)

Assim, ao lado das Constituições e Leis Ordinárias, elaboradas pelos aparelhos de representação parlamentar, agiganta-se o número de acordos, normas e regras formulados por outras vias: um Executivo inflado ou novos mecanismos de expressão e regulamentação dos interesses (conselhos técnicos, sindicatos, corporações). Voltando ao comentário de Habermas: os acordos coletivos assumiriam “caráter de Direito Público, pois a série de medidas que eles sancionam funciona como um *sucedâneo à lei*” (Habermas, 1978, p. 158, grifos nossos). O veredicto de Mihail Manoilescu, o grande propagandista do corporativismo, é mais duro: a democracia é incapaz de organização (Manoilescu, 1938, p.35)⁴.

O que se pressupõe nesse imaginário “neomercantilista”? É que a propriedade privada e a motivação do lucro não produzem automaticamente a *utilidade social* dos recursos econômicos. Cabe reconhecer, aqui, a necessidade de matizar algumas de nossas afirmações. É verdade que no pensamento liberal clássico o agente econômico toma consciência dos outros e de seus sinais através do

⁴ O romeno Mihail Manoilescu publicou nos anos 20 deste século uma defesa ardente do protecionismo industrialista. Vale mencionar que o seu *O Século do Corporativismo* é referência constante nos “pensadores autoritários” brasileiros, como Oliveira Vianna. Seu tradutor no Brasil, aliás, é Azevedo Amaral.

mercado, que informa e orienta a ação. E disso depende a combinação ótima dos recursos. Mas é verdade também que o próprio Adam Smith reconhecera explicitamente certas zonas de sombra na lucidez das trocas. Havendo desproporção entre o que é vislumbrado como útil pelo indivíduo e aquilo que parece socialmente recomendável, justifica-se eventualmente o empreendimento de trabalhos públicos por parte do Soberano. A controvérsia instala-se em dois pontos: *o que* parece recomendável; e a *quem* é dado decidir sobre essa conveniência? A procura do “bem coletivo” e do “bem a longo prazo” descola-se relativamente dos mecanismos automáticos do mercado. O escrutínio do mercado não é suficiente nem soberano... mas quem o é?

No universo do neomercantilismo, a empresa moderna depende de tal forma das políticas de governo, que seu caráter privado relativiza-se, e muito. Órgãos reguladores – públicos, mas com participação empresarial - transformam-se em foros que decidem efetivamente a natureza e o futuro dos empreendimentos. O comentário é, novamente, de Samuelson: “A propriedade privada jamais é inteiramente privada, a livre empresa nunca é completamente livre” (Samuelson, 1973, v.I, p.213). É verdade que investimentos em capital social básico, demanda estatal, sistemas de proteção e estímulos fiscais, constituem uma espécie de seguro-desemprego, socorrendo o “fator capital”. Mas, em contrapartida, estas garantias transformam as iniciativas de investidores e consumidores, supostamente descentralizadas, em ações efetivamente teleguiadas, induzidas pelo chamado poder público. Portanto, esse movimento acentua, ao mesmo tempo, a absorção privada de receitas de natureza pública e a determinação pública da iniciativa privada. O governo amplia seu papel de grande cliente e de “sócio” efetivo - de fato, com participação ativa no *comando* - de ramos industriais inteiros. Ao mesmo tempo, grandes empresas são “representadas” em organismos públicos reguladores e associações inter-empresariais exercem funções delegadas de poder público.

Contudo, para os simpatizantes do neomercantilismo e das formas políticas corporativistas, a iniciativa privada, criadora do *novo*, não deveria ser extinta. A sentença é, outra vez, de Manoilescu:

“o ideal seria achar um sistema de propriedade e produção que permitisse guardar intacta a *iniciativa* privada com todo seu valor estimulante e criador, diminuindo enormemente a recompensa que esta iniciativa obtém hoje, quando reveste o caráter de *propriedade* privada” (Manoilescu, 1938, p. 29 - grifos nossos)

Em 1936, Keynes havia apontado como traços relevantes da economia contemporânea a constituição de um mercado financeiro organizado e a separação entre propriedade e gestão⁵. Decorrente desses dois, em certa medida, vinha a diferenciação crucial entre poupança e investimento: quem poupa (e possui) não é necessariamente o mesmo agente que decide aplicações. E isto não é mudança pequena e meramente instrumental: tem conseqüências decisivas. Não é por acaso que Lord Keynes sugere a eutanásia do rentista. Afinal, este é dono de capital que é remunerado porque escasso, não porque produtivo - e essa escassez não é “intrínseca” como a da terra (mas deriva clara e diretamente de delimitação institucional, política, legal).

Por isso, Keynes tinha consciência de que voltar-se contra o “clima que ainda respiramos” significava contestar “os direitos de propriedade e (...) a liberdade de seu titular fazer o que desejasse consigo e com o que era seu” (Keynes, 1984, p. 121)⁶.

⁵ A separação entre controle e propriedade, embora tratada com enfoque e juízo diferentes, já é na verdade o tema de marcante livro de 1932, *A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada*, de Adolf Berle Jr. e Gardiner C. Means.

⁶ Habermas também aponta como crucial a separação entre propriedade e gestão. E indica a indignação de juristas liberais “contra essa tendência de ‘sabotar’ os direitos de propriedade”, através de hábil manobra: “formalmente, deixa-se a propriedade nas mãos do proprietário, mas, ainda assim, de fato, ele seria expropriado, até mesmo sem indenização e sem a proteção jurídica de um processo regular de desapropriação” (Habermas, 1978, p. 157)

Grandes Governos e Grandes Negócios

Ter-se-ia uma vasta coleção de *eventos*, na história econômica e social do século XX, para rastrear as marcas desse movimento das *doutrinas* reformadoras, isto é, dos instantes e processos pelos quais essas *idéias* “fizeram-se fatos”.

Para isso, poderíamos contemplar, por exemplo, a história das concertações sociais na Europa Ocidental na década de 30, do corporativismo e do fascismo. Ou as reformas sócio-econômicas do pós-guerra no campo do seguro social, previdência e saúde, da política demográfica, da legislação a respeito de negociações coletivas e comitês de empresa. Ou ainda, as tentativas de planejamento indicativo e política industrial que dariam continuidade, em tempos de paz, a mecanismos criados nas economias de guerra: *Distribution of Industry Act* (1945), *Central Economic Planning Staff* (1947) - na Inglaterra; Comissão Geral do Plano, na França, etc.

Pode-se ver a evolução desses mecanismos, ainda, através do desenvolvimento de técnicas de gerenciamento macroeconômico. Assim é que, finda a II Guerra, a ONU formulou um detalhado programa de assistência técnico-econômica para os países membros, visando elaborar Contabilidades Sociais e instrumentos de medida da Renda Nacional. Entre 1945 e 1955, o número de países com sistemas de Contas Nacionais passa de 39 a 93 (Kendrick, 1970, pp.306-311), o que permitiria, em princípio, a montagem de *cenários* úteis para simular projeções e orientar escolhas. Embora o projeto seja antigo, datando pelo menos do século XVII, foi depois da II Guerra Mundial que a contabilidade social se transformou em tarefa típica de governo. Mas é no alegado coração da livre iniciativa, nos EUA, que esse movimento é revelador.

Em 1928, o recém-eleito presidente Herbert Hoover, embalado em um *boom* industrial e financeiro, declarava candidamente que *prosperity is just around the corner (...) we shall soon with the help of God be in sight of the day when poverty will be banished from*

*this nation*⁷. Sete meses depois desse discurso de posse, instalava-se uma depressão de escala planetária. Em março de 1933, Roosevelt, o novo presidente, teria como lema a idéia de que libertar-se da pobreza exigia medidas sobre-humanas, voluntaristas, até mesmo heróicas: *action, and action now*, enfatizava.

Desencadeava-se o primeiro *New Deal*. Em maio de 1933, criou-se o *Tennessee Valley Authority*, projeto destinado a fomentar desenvolvimento (irrigação, energia, etc) e gerar emprego numa área estagnada. No mesmo mês, foram desencadeadas medidas de emergência do governo norte-americano visando a criação de frentes de trabalho e obras públicas no combate à depressão e ao desemprego. Em junho/33, o *National Industry Recovery Act* (NIRA) buscou soluções mais *estáveis, permanentes e generalizadas* para os ciclos depressivos. O organismo criado para dar efetividade a essa política supervisionou a elaboração de “códigos de práticas justas” para cada setor industrial. Formalmente, governo, empresários, trabalhadores e consumidores definiriam essas normas, fixando preços, quotas de produção, salários-mínimos, horários de trabalho, etc. Além disso, definiriam gastos estatais em obras públicas, compensações fiscais e de crédito. Apelando ao civismo dos parceiros, o programa justificava a si mesmo como tentativa indispensável de controlar acasos e abusos da livre competição. Não por acaso, a NRA (*National Recovery Administration*) procurou também uniformizar as planilhas de custos e informações contábeis das empresas.

A oposição dos empresários e ideólogos liberais, como se sabe, expressou-se naquela ocasião pela sabotagem, especulação e manifestações políticas de inconformismo. Finalmente, a Suprema Corte declarou o NIRA inconstitucional (1935). Segundo o veredicto,

⁷ Traduz-se como “a prosperidade está muito perto (...) com a ajuda de Deus, veremos em breve o dia em que a pobreza terá sido banida desta nação”.

o Congresso delegara, ilegalmente, poderes legislativos ao presidente da República.

A sentença afastou provisoriamente uma política. Contudo, não poderia conter o declínio da crença na mão invisível e otimizadora do mercado. Por isso, não evitou a propagação, em ocasiões e lugares diferentes, de medidas econômicas que, afinal, haviam chegado para ficar. Práticas que ganhariam sistematicidade e expressão intelectual em um número cada vez maior de economistas, sociólogos, cientistas políticos e jornalistas.

O *Tennessee Valley Authority* e o *New Deal* seriam muitas vezes convertidos ou desviados. Representariam, contudo, evidente estímulo para projetos de “revitalização” de áreas deprimidas na América do Sul e do leste europeu⁸.

Voltando ao ponto de que falávamos no início deste artigo, reparemos que as batalhas em torno do *New Deal* problematizavam a clássica divisão de poderes da República Americana. Ampliava-se o escopo do Executivo, como reconhece o julgamento da Suprema Corte. Mas, ao mesmo tempo, Executivo e Legislativo eram alterados *no seu interior*: instalavam-se, no interior do Estado, novos canais de expressão dos interesses coletivos. Estes não passariam sempre e necessariamente pelos mecanismos clássicos da democracia representativa, mas sim por formas mais ou menos corporativas, um “segundo circuito” de representação e verbalização de interesses.

Lembre-mos da observação de Gourevitch sobre a maquinaria institucional exigida pelas práticas mercantilistas. Ela evidencia a necessidade de gerar e manter instituições e procedimentos aptos a

⁸ No caso dos países “atrasados” o debate ganhará grande impulso sobretudo depois de estudos de Rosenstein-Rodan, na década de '40 (Rosenstein-Rodan, 1961). Para a América Latina, a lembrança evidente é a Cepal. Para este último item, tomo a liberdade de remeter a meu livro *Celso Furtado - o subdesenvolvimento e as idéias da Cepal* (ed. Ática, S.Paulo, 1995).

aferir, decidir (discriminar), negociar, persuadir e executar. E, uma vez montado tal aparato, é difícil imaginar que seu caráter seja apenas instrumental, que não gere metas e interesses próprios.

Quando os pais fundadores do liberalismo, no final do século XVIII, tentavam vislumbrar o novo mundo, aquele que previam e ao mesmo tempo desejavam, nele o mercado aparecia como um novo senhor. A magistral página de Marx nos *Grundrisse* é ainda hoje indispensável para comentar esse modo de ver o mundo social e político: “o poder que cada indivíduo exerce sobre a atividade dos outros ou sobre as riquezas sociais, o possui enquanto é proprietário de valores de troca, de dinheiro. Seu poder social, assim como seu nexos com a sociedade, leva-o consigo no bolso.(...)” (Marx, 1972, p. 74)

Quem diz quem vai produzir o quê? Quem vai ser o quê? Quem vai se comportar como (dedicar-se a tal afazer, aprender tais ofícios, utilizar tal linguagem, freqüentar tais lugares, vestir tais roupas, portar tais instrumentos)? Não é mais um senhor político que define as respostas para tais perguntas, ordenadoras do mundo humano - não mais um soberano, uma doutrina ou tradição das castas, um senhor de terras, um magistrado platônico, uma assembléia legisladora, uma guilda ou corporação. É um novo senhor - o senhor dinheiro. Cessa o que a antiga musa canta... Os destinos sociais (e o mapa de classes por eles produzido) são definidos pelo mercado, uma combinação de herança, mérito e acaso⁹.

Mas nos tempos modernos - tempos de neomercantilismo e corporativismo - qual o papel reservado ao senhor *político*, aquele que transcende o mercado? É o de recusar este deslocamento de poder. Os liberais conservadores prontamente reconheceram esse

⁹ A concepção liberal radicalizada expressa-se provavelmente com mais franqueza na voz autorizada de James Buchanan, afirmando serem quatro os fatores que determinam a participação na riqueza e a posição social: *birth, luck, effort, choice*. (Buchanan, 1971, p. 129)

risco e pregaram, com insistência, a necessidade de libertar a economia da ação nociva da política. Era esse também - embora em sentido inverso - o faro político das organizações de trabalhadores (sindicatos, partidos) e das suas lutas por direitos políticos (o sufrágio, por exemplo): impor à *economia política dos proprietários* a aceitação de corretivos, corretivos gerados pela *economia política do trabalho*. Um líder cartista dizia, rude mas significativamente, que o cartismo era uma “questão de garfo e faca”. Os liberais da primeira metade do século XIX perceberam isso desde logo, claramente - por isso diziam que o sufrágio tinha como corolário um atentado à propriedade, um confisco que os desafortunados tentavam impor aos bem-sucedidos do mercado. Quando falavam de tirania das maiorias sobre as minorias, e do Estado sobre o indivíduo, sabiam que o problema se agravava de modo exponencial exatamente quando essas duas coisas se encontravam, isto é, quanto o Estado se tornava mais vulnerável à vontade e às pressões das massas.

Os neoliberais contemporâneos também se dão conta disso - a começar pelo Hayek do *Caminho da Servidão* (1944). E, por isso, elegem entre seus demônios os sindicatos e o Estado-de-Bem-Estar de corte keynesiano - e, claro, a junção dos dois no pós-guerra. Também por isso apresentam a batalha do movimento neoconservador como uma espécie de reedição do “bom combate” de Adam Smith, inimigo do mercantilismo e das corporações e porta-voz iluminado dos interesses maiores e mais duradouros da humanidade. E uma operação metonímica - e tem um nome. Mas isto já é uma outra estória, ou história, aquela que teima em não chegar ao fim...

Bibliografia

- Berle Jr., Adolf e Means, Gardiner (1988), *A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada*, São Paulo ed. Nova Cultural, Coleção Economistas.
- Buchanan, James M. (1991), *Liberty, Market and State - Political Economy in the 1980*; Sussex Wheatsheaf Books Ltd.
- Gourevitch, Peter (1993), *Políticas Estratégicas en Tiempos Dificiles - respuestas comparativas a las crises económicas internacionales*, México ed. Fondo de Cultura Económica.
- Habermas, Jürgen (1978), *L'Espace Public - archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot.
- Kencrick, John W. (1970), «The historical development of national-income accounts», in: *History of Political Economy*, vol 2, n. 2, 1970 (Duke University Press Carolina, USA), pp. 284-315.
- Manoilescu, Mihail (1938), *O século do corporativismo*, Rio de Janeiro, Livraria J. Olympio ed.
- Marx, Karl (1972), *Elementos fundamentales para la Crítica de la Economía Política*, Mexico, Siglo Veintiuno ed. v.I.
- Moraes, Reginaldo (1995), *Celso Furtado - o subdesenvolvimento e as idéias da Cepal* São Paulo. ed. Ática, São Paulo.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1961), “Notas sobre a teoria do grande impulso”, in Ellis, H. Waulich, H. (1961), *Desenvolvimento*

econômico para a América Latina, Rio de Janeiro ed. Fundo de Cultura.

Samuelson, Paul A. (1973), *Introdução à análise econômica*, Rio de Janeiro ed. Agir, 7a. ed..

Walras, León (1983), *Compêndio dos Elementos de Economia Política Pura*, São Paulo, ed. Nova Cultural, Coleção Economistas.

RESENHAS



Marcos del Roio, *O império universal e seus antípodas*, São Paulo, Ícone Editora, 1998

Numa época em que a maioria dos intelectuais, especialmente os progressistas ou de esquerda, abandonou a idéia de uma superação radical da ordem social capitalista, o livro do Dr. Marcos del Roio, da Universidade do Estado de São Paulo - UNESP, é como uma lufada de ar puro. E, independentemente de alguns questionamentos, que faremos mais adiante, é um livro ousado, corajoso e de grande atualidade para o momento histórico atual.

É ousado e corajoso porque não é fácil abordar – numa tese de doutorado (sua forma original) – uma temática que abarca nada menos que mil anos. Com efeito, segundo o autor, tem início, por volta do ano 1000 de nossa era, um projeto, concebido inicialmente pela Igreja cristã, mas que se articulou aos poucos com o poder civil, de criação de um império universal, que teria o ocidente como núcleo, mas que se expandiria por todo o orbe terrestre.

O objetivo imediato do autor é retrazar o caminho complexo, tortuoso, contraditório e tecido de uma quantidade imensa de elementos, do processo de construção deste império mundial ocidental. Além disto, o autor pretende mostrar que o antagonismo é característica intrínseca deste processo, pois precisa destruir todos aqueles que de algum modo se lhe antepõem como obstáculos, quer sejam de caráter externo (Oriente, turcos, muçulmanos, etc.) ou interno (hereges, mulheres, pobres, trabalhadores, etc.). Deste modo, a identificação e/ou a construção do outro enquanto opositor e ameaça é parte integrante da própria realização do projeto.

No entanto, o objetivo último do autor é fazer com que o próprio processo histórico, em sua concretude, deixe

transparecer o caráter histórico-social e intrinsecamente contraditório e anti-humano do estágio atual da criação deste império. Vale dizer, não se trata apenas do estudo de um determinado momento deste processo, o que já seria de grande valia, mas da busca das linhas gerais da gênese e do desenvolvimento de um projeto que tem, hoje, o capitalismo americano como pólo principal, e em seus aliados, a sua expressão decisiva. Como decorrência, cai por terra a idéia do “fim da história” e da perenização desta ordem social. Mas, além disto, também é negada a validade da tese – esposada pela imensa maioria dos intelectuais de hoje – de que o socialismo não pode ser mais do que uma aspiração utópica ou uma idéia reguladora, e que, na verdade, o “possível” e o “realista”, hoje, seria apenas o aperfeiçoamento da atual forma de sociabilidade. Ao contrário, o que emerge do livro, ao seu final, é a clara idéia de que esta ordem social traz no seu interior não apenas a existência de ameaças e oposições tópicas, mas a possibilidade e a necessidade da sua dissolução, e que é ao *outro* (as classes subalternas nucleadas pelo trabalho) do capital que cabe esta tarefa, apesar de todas as derrotas até aqui sofridas. Daí a ênfase que o autor dá à necessidade de “refundação da praxis socialista, que comporte a crítica radical dessa modernidade capitalista globalizada, estabelecendo a trajetória de sua transposição e da realização de uma outra modernidade e humanidade...”.

O livro é ainda ousado e corajoso porque se opõe, com firmeza mas ancorado em fatos e não em especulações, à fragmentação e à banalização que vêm marcando crescentemente a historiografia das últimas décadas. Do trabalho do autor emerge, com clareza, a constatação de que o processo histórico não é nem marcado pela pura heterogeneidade e pela arbitrariedade nem pela simples linearidade e pelo determinismo. Na verdade, o processo histórico é, como diria Lukács, um “complexo de complexos” - isto é, uma totalidade ao mesmo tempo heterogênea e unitária -, composto de milhares

de elementos, aspectos, atos e fatos, que lhe conferem, de imediato, um caráter aparentemente caótico, mas que, para além disto, tem lógica e racionalidade. Esta racionalidade, contudo, não é resultado de uma “providência divina”, nem de uma suposta razão absoluta ou ainda de uma determinação da natureza - de modo que está afastada qualquer teleologia geral da história -, mas da atividade objetivada dos próprios homens. É óbvio que, com isto, não está negada a possibilidade de investigação acerca de qualquer “fragmento” da totalidade social. Mas, exatamente porque se trata de um todo articulado, tanto a compreensão como a relevância de qualquer parte desta totalidade não são atribuições que ficam a critério do sujeito, mas tarefas que devem ser cumpridas pelo mesmo, tendo como norte a realidade objetiva. O livro de Marcos del Roio, com todos os defeitos que eventualmente possa ter, é uma bela demonstração do que é fazer ciência da história no sentido mais sério da palavra. Mais ainda, é uma demonstração prática da superação da velha dicotomia, sempre reiterada pela ciência burguesa, entre ser e dever ser, entre ciência e ideologia. A pretensa separação entre estes dois momentos nada mais é do que a forma, não admitida, de articulá-los em favor dos interesses da própria burguesia. O livro de del Roio deixa claro que a íntima articulação entre ciência e ideologia não só não é um obstáculo ao conhecimento verdadeiro, mas, pelo contrário, quando feita com rigor e seriedade, é uma condição essencial para a produção de um conhecimento efetivamente científico.

Não menos significativo, ainda, é o fato de que o autor se opõe conscientemente à parcelarização do conhecimento sem, contudo, filiar-se à corrente que defende a idéia da interdisciplinaridade. Isto porque ele não se limita à história enquanto uma disciplina particular, mas recorre, como ele mesmo diz expressamente, tanto à história, como à economia, tanto à filosofia como à antropologia e à ciência política. Contudo, ao contrário da interdisciplinaridade, que tem como

ponto de partida a aceitação a-crítica da insuperável fragmentação do conhecimento dada a sua crescente expansão, para o autor as contribuições de todas aquelas “disciplinas” são firmemente amarradas por um fio condutor, que confere unidade a todo o trabalho.

Deste esforço do autor, emerge um amplo e articulado panorama da história do Ocidente nos últimos mil anos, que não é, porém, apenas a história de um determinado espaço geográfico, mas muito mais a autocriação do mundo ocidental enquanto projeto de dominação do mundo, projeto este que, como já vimos, inclui o combate militar, econômico, político e ideológico de todos aqueles considerados como seus inimigos.

É evidente que uma empreitada de tal vastidão não poderia deixar de correr riscos. Um deles é inerente à própria natureza do trabalho. Trata-se do conflito entre amplitude e profundidade. Não que o trabalho, em seu conjunto, não tenha uma dimensão de profundidade. Mas, o resultado da extrema amplitude é que nos sentimos, muitas vezes, diante de uma quantidade enorme de informações que pediriam uma discussão mais detalhada, uma argumentação mais extensa. Deste modo, não há como afastar – quando tomado por partes – uma certa sensação de superficialidade, de falta de aprofundamento. Por isso mesmo, muitos questionamentos poderão surgir quanto a aspectos parciais, o que de modo algum invalida tudo o que acima dissemos da obra em seu conjunto. Valha, apenas como exemplo, a questão relativa às idéias marxistas acerca do partido, da classe trabalhadora e da extinção do Estado. Questões polêmicas, que mereceriam uma longa e cuidadosa discussão e que, obviamente, não poderia ser feita neste momento.

Um outro destes riscos, não inerente ao trabalho, mas resultado de uma opção metodológica, é a questão da articulação entre subjetividade e objetividade, um velho e difícil problema denominado de relação entre infra e superestrutura. É evidente que a discussão desta problemática não cabe no âmbito de uma

resenha. Queremos, apenas, realçar o esforço feito pelo autor para superar o mecanicismo economicista, que tanto estrago produziu entre os marxistas, sem, contudo, cair no subjetivismo idealista. Tarefa nada fácil que, do ponto de vista da elaboração teórica, ainda aguarda um melhor equacionamento, para o qual a perspectiva ontológica, ao nosso ver, é de capital importância. A sensação que se tem, neste campo, é que a ênfase que o autor dá aos elementos subjetivos acaba por esmaecer um pouco a determinação – deixe-se claro, de caráter ontológico e não mecanicista – da dimensão objetiva. Deste modo, termina parecendo, de certa forma, que, desde o ano 1000 d.C. até hoje, existe um projeto, claramente concebido, de construção do império universal através da ocidentalização do mundo. Parecemos, contudo, que a questão é, no mínimo, mais nuançada, pois há, certamente, uma grande diferença entre a intenção eclesiástico-civil da Idade Média e a da época marcada pela entificação, expansão e universalização do capitalismo.

Nada disto altera a nossa apreciação altamente positiva desta obra que, repetimos, vem em boa hora para reforçar a luta contra a avalanche das idéias que defendem a fragmentação e a “objetividade” do conhecimento histórico, além da perenização da atual ordem social. Um livro, portanto, que merece ser lido.

*Ivo Tonet**

*Prof. do Dep. de Filosofia da UFAL e doutorando na UNESP.

Marionilde B. de Magalhães. *Pangermanismo e nazismo: a trajetória alemã rumo ao Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

Desde meados do século passado, o Brasil foi palco de inúmeras imigrações, processo que criou diversas comunidades que preservaram seus costumes e tradições originais. Cada etnia obteve reações específicas junto à sociedade brasileira, assim como cada grupo de imigrantes conservou relações específicas com seu país de origem. Uma dessas comunidades, a germânica, constitui uma das mais peculiares, devido justamente à relação com suas origens e seu novo destino, sua “Nova Pátria”.

A historiadora Marionilde B. de Magalhães, em seu livro *Pangermanismo e nazismo: a trajetória alemã rumo ao Brasil* reconstitui essa relação, proporcionando um enfoque original e inédito em relação ao tema no país. Seu principal objeto é o pangermanismo no sul do Brasil, utilizando como principais fontes a literatura produzida por intelectuais na primeira metade de nosso século.

A literatura ficcional funciona, no início da obra, como um filtro de estereótipos e do relacionamento entre os imigrantes alemães e os brasileiros. Mas, é evidente que a percepção dessas personalidades históricas não é homogênea, sendo, antes, um indicador da complexa rede de sentimentos e atitudes perante os germânicos, concebidos geralmente em atitudes de alteridade, como o “outro” da cultura brasileira.

Como exemplo da literatura catalizadora das representações sobre os alemães no Brasil, temos os escritores Graça Aranha e Mário de Andrade. Eles percebiam esses imigrantes como personagens que poderiam contribuir para o embranquecimento da nação brasileira, e, assim como o intelectual Sylvio Romero,

condenavam suas características políticas e culturais. O homem teutônico, ativo e trabalhador, deveria substituir o frágil e inoperante homem brasileiro, herdeiro de raças pouco afeitas ao progresso e ao trabalho disciplinado. Outro literato, Oliveira Vianna, também identificava o desenvolvimento do país como dependente da enorme produtividade alemã.

Desta maneira, percebemos que o início do século foi um período muito rico e fértil em questões envolvendo a identidade e o nacionalismo. Período no qual o Brasil necessitava afirmar seu modelo ideal de cidadão e os intelectuais manifestavam-se favoráveis à formação de uma sociedade na qual os valores pragmáticos e sociais dos germânicos fossem valorizados, visando o nivelamento social da coletividade brasileira.

Em outro momento de seu livro, Magalhães analisa as concepções que os próprios imigrantes tinham sobre sua cultura, através da literatura produzida pelo discurso jornalístico teuto-brasileiro. As questões envolvendo sua origem histórica e língua *mater* convertidas em uma identidade que ultrapassa as fronteiras originais da Alemanha, passam a ser propagadas ideologicamente pela atuação da Liga Pangermânica, que foi refletida nessas publicações em questão. As comunidades de imigrantes são influenciadas por doutrinas racistas, ocasionando reações contrárias aos casamentos mistos e à subordinação aos governos vigentes. Nesse mesmo momento de discussão da nacionalidade, iniciam-se os conflitos entre a sociedade brasileira e os colonos, com a guerra de 1917.

O imigrante alemão torna-se alvo de tensões, geralmente reservadas a inimigos estrangeiros. Transformam-se em atores de uma conspiração sinistra, instigadores de intrigas e de malévolos planos de conquista de poder. Aqui, a historiadora recupera as pesquisas de Raoul Girardet sobre o *mito da conspiração*, as motivações inconscientes e coletivas em torno de figuras históricas indesejáveis (jesuítas, judeus, maçons),

representadas como planejadoras de um mal mundial, conseqüência de suas características bestiais. O mais curioso dessas representações, é que os alemães - vítimas desse mito durante a Primeira e a Segunda guerras no Brasil - também o perpetuaram na Europa com a perseguição aos judeus.

O momento de maior vislumbre da idealização pangermanista no Brasil, foi durante a década de 30, quando Getúlio Vargas e Hitler tornam-se chefes políticos de seus respectivos países. O primeiro gozava de muita simpatia entre os teutos, que tinham esperanças de grandes melhoras econômicas e sociais em seu governo. Por sua vez, Hitler encarnava o espírito da celebração do elemento germânico, a qual os escritores e jornalistas recuperariam através da memória da imigração para nosso país. Aqui articula-se outro mito fundamental, o das *origens* ou fundação, manifestado pelos antigos pioneiros e seus líderes. Porém, Magalhães percebe determinadas diferenciações entre as representações dos pan-germanistas (ao início do século) e o nazismo (década de 30), acerca do *mito ariano*, uma derivação cultural da mitologia das origens. Constituindo um fenômeno de longa duração, o mito ariano não teria estabelecido uma continuidade direta entre suas formulações primárias e o nazismo. Assim, para Magalhães, a elaboração mítica é polissêmica e independe da cultura durante seu percurso na História, fugindo ao controle dos agentes históricos.

A autora ainda enfatiza essa diferenciação, ao comentar que a utopia pangermanista nunca concebeu idealizações de partidos ou associações ou um Estado legalmente instituído. Quando a identidade germânica passou a significar *deixar de ser brasileiro*, “iniciaram-se as distensões; de fato, o nazismo destituiu o caráter utópico da cultura pangermanista, e o Estado Novo livrou os teuto-brasileiros dos sonhos separatistas”. E também o nazismo, em certos aspectos, funcionou no Brasil como uma espécie de seita política, separando radicalmente os que não

preenchessem seus requisitos racistas e ideológicos, ao contrário do princípio da coesão social do pangermanismo, defendido em décadas anteriores.

Em seu último capítulo, a pesquisa de Magalhães analisa as relações entre o luteranismo e o nazismo no Brasil. Algumas questões relacionadas com a identidade étnica e a mística da nação, presentes no imaginário alemão desde o século XVII, ressurgem no sul do Brasil em nosso século, ocasionadas pelo interesse coletivo das origens históricas dos imigrantes.

Inicialmente, a historiadora Marionilde Magalhães ressalta as tensões e conflitos existentes na comunidade luterana. De um lado, temos as comunidades sem pastores - preservando uma fé sem recursos materiais - e de outro, o protestantismo nacionalista imposto pelo corpo pastoral. A autora enfatiza também a sedução de muitos pastores luteranos pelo nazismo, pelo fato destes entenderem o nacional-socialismo como herança objetiva do pangermanismo.

A análise desta questão, envolvendo a conexão do pietismo religioso com o patriotismo nazista, centra-se na obra de um pastor intelectual, Friedrich Wilhelm Brepohl. Sua principal idéia, a de *pátria (Volkstum)*, não era concebida como um simples espaço geograficamente definido ou um sentimento de veneração para com uma situação política. Seria antes uma somatória entre o universo individual e a esfera coletiva, definidas pelo elo entre o passado histórico e o presente da comunidade. Com sua vinda ao Brasil, essa concepção adquire forma na ideologia religiosa, ao admitir toda a legitimidade da nacionalidade dos descendentes germânicos, separados do mundo secular pelas adversidades modernas.

Segundo Magalhães, o pensamento de Brepohl foi influenciado por suas experiências pessoais na Europa. Quando eclodiu a Primeira Guerra, foi testemunha das seqüelas políticas sobre a classe média alemã. Para o pastor, a *germanidade* transcenderia o espaço territorial da geografia europeia,

relacionando-se com a missão sagrada da descendência alemã - a *raça eleita* - de estender a todos os povos o progresso e o mandato divino. Durante a Segunda Guerra Mundial, Brepohl foi preso no Rio Grande do Sul, por suas conexões com o nazismo. Mais tarde, em liberdade, cessou suas publicações para o público e restringiu-se a atividades familiares.

Um dos grandes méritos do livro, além de seu valor temático - pioneiro e inédito em nosso país -, é conduzir o leitor ao questionamento da relação entre o indivíduo e a sociedade na História. Relação esta dominada por representações utópicas, demonstrando motivações inconscientes e culturais num terreno apenas reservado tradicionalmente a análises políticas.

*Johnni Langer**

* *Johnni Langer é doutorando em História pela UFPR.*

Gabriela Nunes Ferreira, *Centralização e Descentralização no Império. O Debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai*, São Paulo, Editora 34, 1999.

Os leitores certamente terão no mínimo duas gratificações ao lerem este livro. Em primeiro lugar por encontrarem uma escrita elegante, precisa e despojada. Em segundo pela leitura de um texto que revela cuidado e rigor na consulta às fontes que tornaram possível a reconstrução minuciosa do debate sobre centralização e descentralização do poder, realizado na segunda metade do segundo reinado, entre dois *autores e atores políticos*: o liberal e publicista Tavares Bastos e o influente membro do partido conservador e homem de governo Paulino José Soares de Souza, visconde de Uruguai.

Antes de tudo, deve-se relembrar que os personagens escolhidos foram homens de ação, envolvidos profundamente nas disputas partidárias e programáticas que reemergira fortemente no decênio dos sessenta. Alinhavam-se em campos políticos diferentes e desenvolveram suas reflexões sobre o país buscando apreender, cada um a seu modo, as origens dos nossos principais males políticos e econômicos, para, então, propor uma agenda pública reformista.

A autora nos fornece abundantes demonstrações das afinidades e enormes discrepâncias existentes entre os autores no que tange à compreensão da política, da moral pública e, sobretudo, da diferença de entendimento entre atividade política e ação puramente administrativa de governo.

Gabriela Nunes Ferreira compara cuidadosamente os textos dos autores, cobrindo o conjunto das publicações que ambos produziram, situando-as sempre no contexto maior da vida política e intelectual do império brasileiro. Com isto se obtém um sugestivo quadro das convenções intelectuais da época, bem

como das principais leituras que realizaram, e da percepção que tiveram dos principais dilemas políticos do período. De algum modo, através do uso que T. Bastos e Uruguai fizeram dos autores que leram, se pode apreender o modo como estes foram recebidos e apropriados pela elite política e intelectual do período, para informar o seu debate sobre os problemas institucionais do império, assim como para projetar suas reformas.

O debate ora reconstituído forma uma peça exemplar sobre a importância sociológica de se resgatar a memória das grandes polêmicas políticas do passado. Nesta operação intelectual se percebe mais claramente a existência entre nós de *continuidades* temáticas que, de tempos em tempos, reaparecem na cena política e intelectual do país. Um dos exemplos mais nítidos disto se revela na discussão atual a respeito dos impasses que pairam sobre a federação brasileira. O pacto federativo se encontra ameaçado pela emergência das *paixões centralizadoras*, jamais desaparecidas de nossa história republicana. Por tudo isto, reveste-se de grande atualidade o diálogo empreendido há mais de cem anos entre Uruguai e Tavares Bastos.

Assim pois, dentro destes balizamentos, pode-se ler o livro de Gabriela, que em três concisos capítulos nos oferece uma fluente narrativa sobre a polêmica travada pelos autores, procurando capturar analiticamente os diferentes significados políticos que as categorias de centralização e descentralização do poder assumiam para os contendores. O debate se realizou depois da vitória eleitoral parlamentar do partido liberal de 1860, abrindo então uma época plena de esperanças no futuro. Machado de Assis, no conto *O velho Senado*, chamara este momento político de “crepúsculo da oligarquia conservadora”. Poder-se-ia ainda falar de entardecer do que Ilmar Mattos lapidarmente cunhou como *tempo saquarema*, tempo este que, desde a reação conservadora de 1840, encontrou nos

conservadores, fundamentalmente ligados à grande propriedade escravista exportadora, o monopólio dos instrumentos e dos recursos do poder estatal, que lhes permitiu tecer as rígidas estruturas políticas e administrativas do império brasileiro à sua imagem e semelhança. Este processo de consolidação do Estado centralizador brasileiro teve em Paulino José Soares de Souza um de seus principais artífices. Desse modo, a cor desbotada que tingira o declínio do tempo saquarema, realçava a decrepitude de um determinado modo de exercer o poder de Estado. Certamente esta luz enfraquecida iluminou, de modo muito particular, a maneira de se perceber e avaliar o passado do país, sobretudo o período compreendido pela década de trinta do século XIX, pois este catalisara as maiores divergências interpretativas. Afinal, todas as lutas travadas, sejam elas as da independência, as do dia do Fico, ou as que desembocaram no Ato Adicional, significaram uma *journal des dupes* - para usar a expressão que Teófilo Ottoni empregou para se referir à participação popular nos combates de rua ocorridos nos dias que precederam ao episódio do dia do Fico? Conforme mostra a autora, a positividade do juízo sobre o conturbado momento histórico dividia nitidamente o campo da disputa política entre centralizadores e descentralizadores. Neste sentido, são muito significativas as avaliações históricas e políticas perpetradas pelo jovem parlamentar da província de Alagoas - Tavares Bastos - que, nas famosas *Cartas do Solitário*, publicadas em 1861-62, e no panfleto *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*, da mesma época, resgata a experiência do Ato Adicional, especialmente o capítulo da autonomia provincial, como momento de existência de gloriosas tradições que federalistas e liberais deviam examinar e recuperar nas suas faces mais exemplares.

Do lado oposto do espectro político, entre os conservadores, a descentralização ocorrida durante a vigência do Ato Adicional, mais as várias rebeliões regionais do período regencial,

constituíram a referência política mais negativa da história brasileira. Este ponto de vista dos setores conservadores abarcara desde as considerações do *regressista* Bernardo Pereira de Vasconcelos, passando pelo visconde de Uruguai, e chegando até a Oliveira Vianna nos anos 20 e 30 do século XX. A peça político-jurídica e administrativa mais atacada pelo conservadorismo se consubstanciara no Código do Processo Penal, de novembro de 1832. Como observa Gabriela, o “Código do Processo Penal deu amplos poderes às autoridades eletivas locais: os juizes de paz, agora habilitados a formar culpa, prender e julgar pessoas acusadas de pequenos delitos, acumulando portanto funções judiciárias e de polícia. O círculo judiciário de primeira instância ficou dividido em três circunscrições: a paróquia, o termo e a comarca. (...) Na comarca havia, além das juntas de paz - compostas de juizes de paz - os juizes de direito (em número de três nas cidades maiores), únicas autoridades de livre nomeação do imperador; nas cidades populosas, caberia a um dos juizes de direito a função de chefe de polícia. O chefe de polícia, no entanto, não recebeu atribuições expressas, tendo na prática reduzida a sua importância, em benefício da autoridade eletiva: o juiz de paz” (pp. 28-29). Trinta anos mais tarde, em 1862, conforme recorda a autora, Uruguai, no seu livro *Ensaio sobre Direito Administrativo*, publicado no Rio pela Casa Garnier, referia-se ao juiz de paz daquele período como um *simulacro de autoridade* (p. 28). O problema posto por Paulino, que se pode resumir na questão da fonte e do alcance da autoridade pública, percorrerá insistentemente o universo conservador nas suas mais diversas formulações. O caráter eletivo das autoridades públicas parecerá sempre ao conservadorismo - que quase sempre as preferia nomeadas pelo poder central - uma usurpação das prerrogativas do poder de Estado, com isso, significando também um esvaziamento da autoridade mesma, trazendo como consequência mais grave a instauração inevitável da *anarquia*

política e administrativa. A autora demonstra que, contrariamente a isto, Tavares Bastos insistirá que neste passado se encontra nosso principal patrimônio político virtuoso, entrevendo então, no resgate de sua memória, uma alavanca importante ao seu projeto de federação. Esta se apresentará aos seus olhos como a mais perfeita forma de distribuição do poder pela sociedade. O ordenamento federalista, ao desencadear a morte lenta das estruturas centralizadoras do Estado brasileiro, engendraria assim o progressivo arrefecimento de uma de nossas mais funestas paixões públicas: *a paixão pela simetria*.

Sendo assim, Gabriela examina os termos do debate sobre centralização e descentralização do poder, travado por Tavares Bastos e visconde de Uruguai, procurando captar os elementos comuns de apreensão da realidade, bem como certas preferências institucionais compartilhadas pelos dois autores. Sobre este ponto a autora adverte: “É possível perceber um terreno comum sobre o qual Tavares Bastos dialoga com Uruguai, alguns pontos que de alguma maneira os aproximam. Em primeiro lugar, Tavares Bastos era, como Uruguai, adepto da forma monárquica de governo; pode-se mesmo dizer que, de certa forma, é através da adesão à monarquia que ele resolve, no modelo político-institucional por ele proposto com mais clareza em *A Província*, o problema da manutenção da unidade nacional.(...) Em segundo lugar, Uruguai escreve seus livros num momento em que ele mesmo, mais de vinte anos depois de efetuada a ‘reação centralizadora’, já começa a achar excessiva a centralização vigente. Isto levaria Tavares Bastos a afirmar que o livro *Estudos práticos sobre a Administração das Províncias* era em alguns pontos ‘uma reação contra a reação de 1840’, ‘um protesto da reação contra si mesma’, revelando ‘a benéfica influência que o estudo das instituições americanas exercera no espírito do autor”(pp. 65-66).

Certamente, como se viu acima, as afinidades existiam. Todavia a autora analisará detidamente as diferenças profundas que separarão os autores, assinalando que a disputa se organizara em torno das significações que ambos conferem aos conteúdos das noções de política, administração, liberdades locais, direitos políticos e, como não podia deixar de ser, às de autoridade e estado. Uruguai, expressando mais uma vez o traço característico do conservadorismo político, tantas vezes reiterado em nosso país, dissolve a política na administração, elegendo como princípio de garantia aos direitos civis dos cidadãos a organização do que chamava de “contencioso administrativo”. Este será estatuído como o dique necessário, para que através dele se exerça um forte controle social, pois nesta concepção o conflito jamais é legítimo, onde quer que apareça, deve ser reprimido. No desdobramento desta visão, se encontrará a negação da política como esfera da vida social que abriga e explicita os conflitos existentes entre as diferentes partes que a compõe. Gabriela lembra bem o tom autoritário, afinado com a tradição do despotismo absolutista, presente na formação do visconde: “Transparece em toda a exposição de Uruguai a valorização do aparato administrativo, terreno da neutralidade e da eficácia, em contraposição à esfera política, presa fácil das parcialidades e facções, sujeita a conveniências pessoais e políticas sempre passageiras. É no terreno administrativo que residem as garantias dos cidadãos contra o arbítrio inerente ao campo político. Daí a sua insistência na organização do contencioso administrativo, fundamental principalmente nos países centralizados, onde o poder político e poder administrativo estão concentrados nas mesmas mãos...” (pp. 67-68).

A confusão entre política e administração constitui uma das características mais marcantes do conservadorismo como estilo de pensamento. Esta dimensão foi assinalada pela autora ao

evocar, como reforço argumentativo, o seminal ensaio de Mannheim sobre o pensamento conservador.

O livro de Gabriela se encaminha para, ao longo principalmente do segundo capítulo, demarcar as diferenças de concepção de centralização existentes entre este dois leitores de Tocqueville e dos federalistas americanos. Conforme a autora, no caso de Tavares Bastos, observa-se uma nítida evolução no seu pensamento sobre a questão centralização/descentralização do poder, do momento da publicação das *Cartas do Solitário*, ou mesmo do opúsculo *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*, a sua obra mais elaborada sobre o assunto que é *A Província*, de 1870. Nos primeiros escritos, o problema da centralização ainda está fortemente referido ao aspecto administrativo, ressaltando como exemplos máximos de centralização administrativa as prescrições contidas na lei de 22 de agosto de 1860, que “dispunha sobre a incorporação de companhias e sociedades anônimas, subordinando ao governo da Corte a licença e aprovação dos estatutos; tal lei, dizia ele, era um verdadeiro atentado ao espírito de empresa. Como remédio contra essa forma de centralização Tavares Bastos propunha a ‘emancipação de todas as indústrias e profissões, a plena liberdade de comércio e a revogação da Lei de 22 de agosto’”. O livre-cambismo radical de Tavares Bastos, já presente nesses trabalhos, se fará ouvir na identificação de despotismo administrativo no enorme poder decisório dos ministros de estado convertidos em “...árbitros supremos de todas as menores questões”. “O resultado era a morosidade e o peso da administração, que em seu ‘andar sonolento’ acabava esmagando muitos interesses particulares e da sociedade como um todo”. A proposta do autor seguia na direção de “uma reorganização da estrutura administrativa de modo a torná-la mais leve e eficaz, tendo como ponto central a atribuição de maior autonomia aos chefes das repartições subalternas” (p. 73). Como sugere Gabriela, ainda as demandas

descentralizadoras de Tavares Bastos partilham do universo de Uruguai, que as circunscrevia nos limites de uma *desconcentração administrativa* apenas. Ambos, mas de modos diversos, desconfiavam da capacidade nacional para o *self-government*.

Sobre este ponto, o momento de ruptura com Uruguai se dará por ocasião da escritura por Tavares Bastos do livro *A Província*. Nele o significado de autonomia provincial recebe uma abordagem política de contornos fortemente normativos. As atribuições de competências dos poderes judiciário, legislativo e executivo serão concebidas de modo a dotar as províncias de um alto grau de autonomia administrativa e decisória. Quanto às liberdades políticas provinciais, o autor seguirá bastante as normatizações de Tocqueville, sobretudo no que tange ao exercício do poder local, conferindo-lhes o papel de *escolas de liberdade*, na sua função de laboratório formador das virtudes públicas. Contudo, será através da articulação de ambas as autonomias que “os interesses da circunferência” poderão se re-ligar, em outro patamar, aos do centro do poder. As formulações de Bastos recuperam a diferença entre política e administração, uma vez que imputam à política a possibilidade de mudança institucional e societária. Enquanto para Uruguai, mesmo reconhecendo a excessiva centralização, as províncias sempre foram pensadas como *unidades administrativas do império*, conformando assim um elo político que, enquanto tal e por isto mesmo, devia estar subordinado ao poder central. Dessa maneira, a normatização de Uruguai não podia prever a distribuição da autoridade pública por várias instâncias de poder provincial. O princípio eletivo não contempla nem mesmo os presidentes provinciais; estes deveriam permanecer como funcionários da Coroa. A desconcentração administrativa é projetada como o máximo de descentralização possível, pois mais do que isto significa pôr em risco a unidade do império. O objetivo máximo desta estratégia, várias vezes reafirmada, será

a manutenção, a qualquer custo, da unidade territorial, que, a estas alturas do século, se encontrava bastante estabelecida.

Para Tavares Bastos, os poderes provinciais serão acrescidos de outro atributo político: o de se instituírem como *poderes secundários*. Neste sentido, mais uma vez a proposta do jovem publicista se aproxima da idéia tocquevilliana das associações intermediárias, revelando assim mais fidelidade ao autor de *A Democracia na América* do que às renitências centralizadoras e politicamente imobilistas de Uruguai.

A questão da Nação também dividirá profundamente os autores. Uruguai, como bom conservador, a concebe fundamentalmente como uma construção espacial, ou seja, seu conteúdo fundamental se expressa na clara delimitação das fronteiras do território a ser controlado por um Estado forte e centralizado. Reaparece sempre nele a precedência do Estado como elemento organizador da sociedade. Caberá sempre às instituições estatais o saneamento, com a extensão de sua autoridade, dos vícios de nossa civilização, consubstanciados na *barbárie dos sertões*, e profundamente marcada pelo arbítrio dos potentados privados. A força destes tornava o país condenado à eterna impossibilidade de praticar o *self government*. Em Uruguai, a crítica do privatismo arbitrário se transforma em modo de desqualificação da capacidade da sociedade brasileira em romper com a fatalidade centralista a que estava condenada. Nesta visão, os modos de existência das instituições políticas tradicionais possuem um valor intrínseco, consagrados mesmo pela própria tradição. Assim, a correção da superfície das instituições se torna imperativa, exatamente porque poder-se-ia garantir sua melhor adequação às funções de manutenção, no limite, da ordem imperial centralizadora. Segundo Gabriela, em Uruguai "...a consolidação da autoridade do poder central era (...) um fim em si mesmo". Somente assim poder-se-ia "...neutralizar (...) o poder das facções locais, em suas mesquinhas lutas políticas" (p. 172).

Por seu turno, Tavares Bastos projeta a modernização da nacionalidade como derivada diretamente da implementação da federação. Nestas bases é que se daria a conversão dos “ásperos costumes” - legados pela nossa triste experiência colonial e centralização excessiva ocorrida na organização do poder de estado - em nova civilização política, pautada por nova moralidade pública. O projeto civilizatório tavaresbastiano compunha-se de amplo programa de reformas sociais, econômicas e políticas, inclusive o de organizar politicamente o povo-nação. Diversamente de Uruguai, que não tematizou a escravidão, Tavares Bastos, apesar de seu gradualismo abolicionista, percebeu a impossibilidade de se construir uma nação sem trabalho livre, portanto, sem cidadãos. Todavia, ainda não chegara o tempo do momento liberal mais radical como o protagonizado por Nabuco, que percebera a imensidão da tragédia social, moral e política representada pelo escravismo, intuindo claramente que a equação política liberal do final do século se patentearia como: “...a sentença da liberdade da raça negra, isto é, a Nação brasileira constituída” (Joaquim Nabuco, *O Abolicionismo*, 1977, p. 82).

A autora observa que tanto Uruguai como Tavares Bastos desenharam seus diferentes projetos reformistas orientados politicamente por uma concepção de mudanças sociais e políticas organizadas e dirigidas *pelo alto*. Os agentes da reforma estarão situados no interior da esfera estatal; contudo, a grande diferença consistirá na variação profunda dos meios para a execução da pauta reformista. Em Bastos, o parlamento, por mais restritiva que fosse sua representação, seria o ator político por excelência fator das reformas; em Uruguai, elas se realizariam através do *contencioso administrativo*, localizado no coração do poder estatal. Neste ponto, Gabriela aproveita para problematizar o conceito de *autoritarismo instrumental* de Wanderley Guilherme dos Santos, a partir do qual pode-se imaginar que a divergência entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai estaria na diferença

de concepção sobre os meios de realização dos fins perseguidos e não dos fins mesmos. Nesta medida, supostamente, ambos desejariam fundar no Brasil uma sociedade e um estado liberal. Sustenta Gabriela que Guilherme do Santos erra ao "...pressupor uma neutralidade dos meios que na prática não existe" (p. 167).

Por fim, a estratégia narrativa escolhida manteve até o final do livro um bom fluxo argumentativo, possibilitando ao leitor visualizar bem os termos do debate entre os autores. Os recursos analíticos mobilizados foram bem dispostos na sua tarefa de esclarecimento do objeto. Deve-se sublinhar que, a interdisciplinaridade que organiza o trabalho faz dele uma matéria viva e sugestiva para a pesquisa e reflexão sobre nosso patrimônio intelectual. Entretanto - e infelizmente - permanece um vazio: a análise - tratando sobretudo de Uruguai, o maior ideólogo da integridade territorial - perdeu, mais uma vez na nossa história das idéias políticas, uma excelente oportunidade de problematizar o significado e a valoração positiva conferidos pelos conservadores à manutenção, a qualquer custo, da unidade territorial brasileira. Esta apreciação, que se tornou "senso comum", transformou o fato histórico da imensidão territorial em um fato positivo por si mesmo, dado e aceito, quase sem discussão, pela maior parte da historiografia nacional. Talvez valesse a pena nos interrogarmos mais sobre esse legado.

*Walquiria Domingues Leão Rêgo**

* Professora livre docente do Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

Esclarecimentos *mais que necessários*: *Tendências e Centrais Sindicais* (tréplica).

A revista *Idéias* de janeiro/dezembro de 1997 (ano 4, nº 1/2) trouxe, dentre as resenhas, uma de minha autoria sobre o livro *Tendências e Centrais Sindicais*, de Sílvio Costa. Nessa resenha, resaltei tratar-se de uma obra que, pelas suas qualidades, mereceria ser lida, não significando tal elogio a inexistência da possibilidade de críticas a alguns pontos do trabalho, pontos estes que tratei de mencionar e desenvolver de forma breve. Sílvio Costa, discordando das observações críticas que fiz ao seu livro, fez publicar no número seguinte da mesma revista *Idéias* (ano 5, nº 1, janeiro/junho 1998, pp.255-262) uma réplica a minha resenha, na qual apresentou os “esclarecimentos necessários” à defesa de seu trabalho. Como tais “esclarecimentos” não me foram convincentes, revelando, inclusive, em alguns momentos, uma certa dificuldade de compreensão do conteúdo central de minhas críticas — neste caso, a hipótese plausível talvez seja a de que eu não tenha sido capaz de ser suficientemente claro em minhas afirmações —, gostaria de voltar a esclarecer alguns pontos, aproveitando para confrontá-los com os argumentos apresentados pelo autor do livro.

1º) Disse, em minha resenha, que “a opção metodológica do autor, de trabalhar com informações dos congressos das entidades (...) resulta, em muitos momentos do trabalho, num excessivo apego ao discurso presente nos documentos do movimento sindical, o que, além de tornar o texto às vezes excessivamente descritivo, torna as diferentes propostas político-sindicais muito parecidas, porque escamoteadas pelo discurso oficial de cada central sindical. (...) Ocorre que discursos parecidos, em muitos casos, escondem práticas políticas bem distintas, o que cabe ao analista desvendar a partir,

sobretudo, de uma confrontação entre discurso e prática. E em vários momentos do texto ressentimo-nos da falta dessa confrontação.”

Sílvio Costa responde a essa minha crítica, desdobrando-a em três aspectos:

a) *Opção por trabalhar com documentos dos congressos*: diz, em primeiro lugar, citando trechos do próprio livro, que durante o desenvolvimento do trabalho colocou-se frente a um dilema: fornecer o maior número de informações e correr o risco de ser exaustivo e repetitivo, ou ser objetivo e sintético. A solução encontrada foi recorrer às notas de rodapé: aqueles que possuíssem familiaridade com o tema não precisariam recorrer às notas, ao contrário dos iniciantes que poderiam delas se utilizar como um importante recurso para melhor situá-los frente à problemática sindical. Diz, além disso, que ao procurar entender e explicar a situação do movimento dos trabalhadores, bem como a existência de diversas concepções, tendências e centrais sindicais estava, na verdade, fazendo uma sistematização, balanço e análise da sua própria participação, enquanto militante político, nos acontecimentos do período.

Pois bem, sobre essa explicação do autor devo dizer, primeiramente, a fim de evitar qualquer possibilidade de mal-entendido, que não cometi — e jamais cometeria — o despautério de fazer qualquer objeção à opção metodológica de trabalhar com documentos dos congressos das tendências e centrais sindicais, enquanto fonte empírica de uma pesquisa. O problema, neste caso — e isto parecia-me óbvio — não é a “opção metodológica” *em si*, mas a maneira como as informações contidas nessas fontes primárias são manipuladas no transcorrer da pesquisa, são interpretadas e colocadas pelo pesquisador à disposição do leitor. Feito este primeiro esclarecimento, reafirmo, mesmo correndo o risco de ser repetitivo, que, no *caso específico* do trabalho de Sílvio Costa,

a opção metodológica *resulta*, sim, em muitos momentos do texto, num apego desmedido ao discurso presente nos documentos do movimento sindical, o que o torna excessivamente descritivo e as diferentes propostas político-sindicais muito parecidas. Dizer que se optou por recorrer às notas de rodapé, neste caso, não muda em absolutamente nada esta minha avaliação, já que eu me referia ao caráter excessivamente descritivo do *corpo principal do texto*, independentemente das tais notas. Da mesma forma, a ênfase na participação político-pessoal do autor nos acontecimentos que relata é um argumento que, para mim, não pode ser levado em conta, visto que não altera o caráter do texto, nem responde à crítica por mim formulada. Talvez seja bom sublinhar, a esta altura, que este é *o ponto de vista do resenhista*, não tendo a pretensão — nem tampouco condições — de se converter na única leitura possível do trabalho de Sílvio Costa.

b) *Opção teórico-metodológica*: aqui, Sílvio Costa deixa claro que trabalha a partir de uma perspectiva marxista, além de enfatizar que seu livro não é uma obra com pretensões meramente acadêmicas, nem marcada por uma pretensa neutralidade. Repete que o livro é fruto de experiências acumuladas em sua militância político-sindical, o que não o impede de contribuir para o aumento e sistematização de informações, e uma melhor compreensão de questões referentes ao movimento sindical.

Ora, em nenhum momento da resenha questioneei a opção teórica do autor, muito menos cobre dele uma pretensa neutralidade axiológica, coisa que, aliás, considero impossível nas Ciências Sociais. Observei, isto sim, que, se houvesse uma preocupação maior em confrontar o discurso com a prática política efetiva de cada tendência ou central sindical, o trabalho ganharia uma dimensão analítica que, em muitos momentos, não possuí. Citei como exemplo desse tipo de fragilidade do

texto o fato de que “lendo as páginas iniciais do capítulo sobre a CONCLAT/CGT, temos a impressão de que essa Central, em termos de reivindicações, plano de lutas e resoluções, em quase nada difere da CUT, analisada no capítulo anterior”. Minha pergunta, neste caso, é bem simples: será que por trás de tais discursos parecidos não poderíamos encontrar práticas políticas bem distintas? É exatamente aí que entra, a meu ver, o papel ativo do pesquisador, procurando desvendar aquilo que as fontes empíricas — no caso, os documentos dos congressos — ocultam ou não trazem de forma clara e direta. Faço questão de sublinhar que isto tudo não significa, de forma alguma, a busca de uma pretensa neutralidade científica, muito pelo contrário, implica a intervenção direta do pesquisador — de seus valores, de sua perspectiva teórico-política etc — nos resultados da pesquisa. Portanto, considero esses argumentos de Sílvio Costa, mais uma vez, incapazes de responder à primeira crítica por mim formulada a seu trabalho.

c) *Em relação à responsabilidade do analista em desvendar as ‘práticas políticas bem distintas’, através ‘de uma confrontação entre discurso e prática’*: aqui, finalmente, Sílvio Costa chega ao ponto central da questão por mim levantada na resenha e diz que “a crítica, em parte, é justa!”. E continua: sem dúvida, na segunda parte do livro, que se refere às centrais sindicais, há uma preocupação, já manifesta na Introdução, em *analisá-las a partir de seus congressos, o que contribui para induzir uma leitura linear das informações relacionadas a cada central, quando se poderia notar a ausência de contraposições entre as centrais, o que, de certa forma, pode contribuir para a conclusão da inexistência de diferenças entre as centrais sindicais e pela existência de semelhanças políticas, manifestas nas decisões dos congressos da CUT, CONCLAT E CGT...* (os grifos aqui são meus).

Ora, essas palavras do autor quase que dispensam comentários, pois foi exatamente isto que disse em minha

resenha. Fico satisfeito em saber que Sílvio Costa concorda com a *questão central* dessa primeira observação crítica que fiz a seu trabalho, admitindo que, em vários momentos do seu texto, as diferenças entre as centrais sindicais ficam escamoteadas pela disposição linear — ou seja, descritiva — das informações retiradas das resoluções dos congressos de cada central sindical.

Mas, por que, então, ele admite que a crítica é apenas *parcialmente* justa? Porque haveria “*algumas semelhanças no que se refere a algumas bandeiras de luta*: principalmente naquelas relacionadas à defesa de melhores condições de vida e trabalho, luta contra o arrocho e as perdas salariais, reforma agrária, redução da jornada de trabalho...” (grifos do autor).

Volto, aqui, à questão da importância da confrontação entre discurso e prática política. Tal confrontação poderia revelar que, por trás de bandeiras políticas idênticas, poderiam estar escondidos práticas e objetivos políticos muito diferenciados. Sublinho, de novo, que, se esse esforço analítico estivesse mais presente no livro de Sílvio Costa, seu trabalho em muito se enriqueceria, o que não significa, repito, que a obra não tenha outras qualidades.

2º) Disse também em minha resenha estranhar o fato do PC do B, no livro de Sílvio Costa, estar ausente das articulações político-sindicais até novembro de 1983, quando é fundada a CONCLAT/CGT. Isto porque o autor, diferentemente dos analistas que trataram do assunto, não inclui esse partido na tendência Unidade Sindical, cuja hegemonia pertencia ao PCB e que se contrapunha, naquela conjuntura, ao “novo sindicalismo” e às “oposições sindicais” que acabaram fundando a CUT. Observei que o autor justificava tal postura afirmando que suas pesquisas na *Classe Operária*, órgão oficial do PC do B, e na *Tribuna da Luta Operária* não detectaram, “como orientação partidária” a participação dos sindicalistas ligados

ao PC do B na Unidade Sindical, além do fato de que “a orientação política e a prática dos sindicalistas ligados ao PC do B são diversas do que propunha a Unidade Sindical e o PCB”. Diante dessas ponderações, afirmei que esses argumentos, por si sós, eram insuficientes para explicar o não-alinhamento político *de* sindicalistas do PC do B à Unidade Sindical. E o fato que poderia confirmar minha afirmação foi a própria participação do PC do B, ao lado do mesmo PCB, no congresso de fundação da CONCLAT/CGT, em novembro de 1983.

A respeito dessa segunda crítica, Sílvio Costa faz alguns “esclarecimentos necessários”. Diz, em primeiro lugar, que a inclusão do PC do B na Unidade Sindical é precipitada e carente de melhor fundamentação, e que não citei nenhum dos analistas que trataram desse assunto. Afirma, também, que os argumentos que utilizou basearam-se em fonte documental, não por pretender neutralidade, mas para não ficar restrito a afirmações opinativas. Além disso, diz que é precipitada e incorreta a conclusão de que houve “alinhamento político” de sindicalistas do PC do B à Unidade Sindical, pois não houve “orientação partidária” neste sentido, o que poderia ser constatado através de pesquisa historiográfica e bibliográfica. E continua: “o que é possível admitir é que, em decorrência da necessidade premente de envidar esforços na articulação intersindical e buscar alternativas na luta contra o regime militar, *um* ou *outro* sindicalista do PC do B tenha participado de uma ou outra reunião da Unidade Sindical, *não por alinhamento político*”. Por fim, afirma que utilizar a participação do PC do B, ao lado do PCB, no congresso de fundação da CONCLAT/CGT, em novembro de 1983, para comprovar o argumento de que houve *alinhamento político* do PC do B à Unidade Sindical é precipitado e incorreto, pelos seguintes fatos: 1) a CONCLAT foi uma *articulação*/coordenação sindical unitária que contou, até agosto de 1983, com a participação de diversas correntes e tendências, inclusive daqueles que fundaram a CUT; 2) as

orientações teórico-políticas e táticas do PC do B e do PCB são distintas, basta ler seus documentos e a prática de seus sindicalistas; 3) a CONCLAT, que saiu do congresso de novembro de 1983, não foi propriamente uma central, e um de seus principais objetivos era o de buscar a reunificação com a CUT; 4) a CGT é criada como central sindical somente em março de 1986.

Como pode ser observado, as fontes documentais são os pilares fundamentais que sustentam a argumentação de Sílvio Costa, e o fato de não ter encontrado nos documentos ligados ao PC do B nenhuma “orientação partidária” referente à participação na tendência Unidade Sindical parece ter sido suficiente para excluir seus militantes e sindicalistas de um provável *alinhamento político* a essa tendência.

Ora, o fato objetivo é que, naquela conjuntura, duas tendências sindicais fundamentais colocavam-se na cena política: de um lado o “novo sindicalismo” e as “oposições sindicais”, inicialmente reunidos em torno da ANAMPOS, que fundariam, em agosto de 1983, a CUT; de outro, a Unidade Sindical hegemônica pelo PCB que fundaria, em novembro de 1983, a Coordenação Nacional das Classes Trabalhadores (CONCLAT), mais tarde (março de 1986) denominada Central Geral dos Trabalhadores (CGT). Pergunta: de que lado colocou-se o PC do B nesse embate? O PC do B *alinhou-se politicamente*¹ à Unidade Sindical ou optou por participar, em agosto de 1983, do processo de fundação da CUT?...

Foi esta a questão fundamental que levantei em minha crítica a este aspecto do texto de Sílvio Costa. De novo, poderíamos notar uma certa dificuldade do autor em extrapolar o discurso

¹ Utilizo, aqui, o verbo “alinhar” no sentido comum do termo, significando “enfileirar-se”, no caso, enfileirar-se politicamente junto a, ou ao lado de.

presente nas fontes documentais. Uma coisa é a “orientação partidária”, outra é o posicionamento político-prático dos sindicalistas do partido naquela conjuntura determinada. Quando falo de “alinhamento político”, refiro-me a este segundo aspecto que, segundo meu ponto de vista, deve servir o tempo todo para questionar e problematizar o discurso presente nas tais “orientações partidárias”. Independentemente da participação do PC do B na Unidade Sindical estar ou não definida como “orientação partidária”, o fato é que os sindicalistas ligados a esse partido colocaram-se ao lado dessa tendência sindical no início dos anos 80. Se tal postura não estava absolutamente clara e notória até meados de 1983, a partir de novembro daquele ano tornou-se mais do que explícita. Portanto, houve, sim, segundo meu ponto de vista, *alinhamento político* de sindicalistas ligados ao PC do B à Unidade Sindical. De pouco adianta afirmar, neste caso, que as orientações teórico-políticas e táticas do PC do B e do PCB são distintas — e são mesmo —, ou que a CONCLAT, que saiu do congresso de novembro de 1983, não foi propriamente uma central, porque tais argumentos não alteram o fato de que, entre as duas forças político-sindicais presentes na cena política no início dos anos 80 — Unidade Sindical, de um lado, e CUT, de outro —, os sindicalistas ligados ao PC do B optaram por colocarem-se ao lado da primeira delas, contra a segunda. Da mesma forma, a afirmação de que a CONCLAT — Conferência Nacional da Classe Trabalhadora, realizada em Praia Grande, em agosto de 1981 — foi uma *articulação/coordenação* sindical “unitária” que contou, até agosto de 1983, com a participação de diversas correntes e tendências, inclusive daquelas que fundaram a CUT, é um argumento falacioso, primeiramente, porque a “unidade” era muito mais formal que real, e, em segundo, porque foi exatamente a partir desta data — agosto de 1983, quando é fundada a CUT — que se *consumou* o “racha” no interior do movimento sindical. Os sindicalistas que, à época, discordavam das propostas do “novo sindicalismo” e das

“oposições sindicais” realizaram um outro congresso — em novembro de 1983, em Praia Grande (SP) —, no qual decidiram criar a Coordenação Nacional das Classes Trabalhadores (CONCLAT) que, ainda que se diga que não era propriamente uma “central” e que tinha como principal objetivo buscar a reunificação com a CUT, efetivamente *consolidava a divisão* no interior do movimento sindical. E quais forças estiveram presentes nesse congresso de Praia Grande? Passo a palavra a Sílvio Costa, que em seu livro diz exatamente o seguinte: “a Comissão Organizadora do CONCLAT-Praia Grande, formada após a *consolidação da divisão*, é composta por confederações, federações e outras entidades que realizavam, principalmente em São Paulo, *atividades paralelas à Pró-CUT* e incluíam sindicalistas remanescentes da Comissão Nacional Pró-CUT, *em sua maioria ligados à Unidade Sindical*. (...) Estiveram representadas neste congresso praticamente todas as forças políticas que participaram do movimento (PMDB, PDT, PCB, *PC do B*, MR-8), incluindo desde setores apelegados até os combativos, exceto os vinculados ao PT e à ANAMPOS, que optaram pela criação e construção da CUT” (p.185, os grifos são meus).

Por essas razões que acabo de expor, é que disse, em minha resenha, que o fato de Sílvio Costa não ter encontrado como “orientação partidária” nos documentos do Partido a participação dos sindicalistas ligados ao PC do B na Unidade Sindical, ou a sua afirmação de que há diferenças de orientação política e prática entre os sindicalistas ligados ao PC do B relativamente aos ligados à Unidade Sindical/PCB, eram argumentos, por si sós, insuficientes para explicar o não-alinhamento político *de* sindicalistas do PC do B à Unidade Sindical.

Para encerrar esta parte, vejamos o que dizem alguns estudiosos do assunto, diga-se de passagem, citados na bibliografia do livro de Sílvio Costa.

Ricardo Antunes, por exemplo, ao referir-se a essa divisão no interior do movimento sindical brasileiro, e após tecer alguns comentários sobre o processo de criação da CUT, afirma: “no outro pólo, no sindicalismo mais conciliador e moderado — então denominado Unidade Sindical — soldava-se uma aliança entre o peleguismo moderno do tipo Joaquim dos Santos Andrade e os setores sindicais vinculados à esquerda tradicional, PCB e MR-8, e que contou com a adesão de sindicalistas ligados ao PC do B. Este núcleo tinha também o apoio expressivo de José Francisco da Silva, presidente da CONTAG. Este bloco foi responsável, na Praia Grande, em 1983, pela criação da CONCLAT (Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora), que depois denominou-se CGT².

Já Leôncio Martins Rodrigues vai um pouco mais longe em suas afirmações. Diz ele: “a formalização da tendência Unidade Sindical ocorreu depois da comemoração do Primeiro de Maio de 1979, quando os sindicatos influenciados pelo PCB e PC do B se reuniram sob essa denominação. No entanto, as divergências entre os sindicalistas da Unidade Sindical e os ‘autênticos’ do grupo ‘lulista’ só se tornariam mais fortes depois da greve dos metalúrgicos de São Bernardo, em abril de 1980, quando os sindicalistas comunistas se recusaram a participar do Comitê de Solidariedade”³. E um pouco mais adiante, neste mesmo artigo, Rodrigues diz que era possível distinguir, às vésperas da realização da 1ª Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (agosto de 1981), quatro grandes tendências sindicais: Unidade Sindical, bloco dos sindicalistas “combativos”, “oposições sindicais” e extrema esquerda. E faz

² Ricardo Antunes, *O Novo Sindicalismo*, Ed. Brasil Urgente, São Paulo, pp. 46-47, os grifos são meus.

³ Leôncio Martins Rodrigues, “As Tendências Políticas na Formação das Centrais Sindicais”, in: Boito Jr., Armando (org.), *O Sindicalismo Brasileiro nos anos 80*, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1991, p.23, os grifos são meus.

a seguinte afirmação sobre a Unidade Sindical: “reunia sindicalistas que seguem a orientação do PCB, do *PC do B* e do MR-8. Além de ser contra a criação do PT, essa tendência insistia na necessidade de aliança com o PMDB e outros setores sociais de modo a garantir a transição democrática, que considerava fundamental. Entendia também a Unidade Sindical que as mobilizações dos trabalhadores deveriam ser efetuadas com a prudência necessária, a fim de evitar um confronto com os militares, que pudesse retardar ou fazer retroceder a abertura democrática. (...)”⁴

Independentemente de concordar, ou não, com essas afirmações de Leôncio Martins Rodrigues, e como já disse anteriormente, uma coisa é certa: pelo menos a partir de meados de 1983, o *alinhamento político* de sindicalistas do PC do B à Unidade Sindical tornou-se claro, notório e explícito.

3º) Por fim, em minha resenha, fiz referência a uma contradição interna do texto de Sílvio Costa. Disse que a idéia central que perpassa todo o trabalho é que existe uma relação estreita entre luta econômica e luta política, entre tendências sindicais e programas partidários. Na nota de rodapé nº 20 (pp.76-7 do livro), ao fazer a defesa da unicidade sindical e criticar a Convenção, o autor afirma que “nos países onde a Convenção 87 da OIT predomina como lei, cada partido político tem sua central sindical, ficando os interesses dos trabalhadores ao sabor dos entrechoques provenientes dos interesses conflitantes dos capitalistas e da luta partidária”, e que essa “partidarização dos sindicatos” implicaria uma diminuição do poder de pressão e mobilização do movimento sindical. Afirmei que a idéia presente nesta nota de rodapé — a crítica à “partidarização dos sindicatos” — contradiz a idéia central

⁴ *Idem*, p. 27, os grifos são meus.

presente em outros momentos do texto de que é impossível analisar as tendências e centrais sindicais de um ponto de vista estritamente sindical, visto que as divergências entre elas estão intimamente ligadas às diferentes concepções político-partidárias das forças que atuam no interior do sindicalismo brasileiro.

Sílvio Costa, mais uma vez, parece não ter compreendido a questão central desta minha crítica. Prova disso é que responde a ela dizendo, inicialmente, que “a questão que é colocada não pode ser entendida e apontada como sendo uma *incoerência*, isto porque, na realidade, trata-se de uma divergência teórico-política do autor da resenha, Claudinei Coletti, com a posição assumida e explicitada por mim: a defesa da unicidade sindical”. E prossegue em sua argumentação, citando um longo trecho do seu livro, no qual expõe as razões da inevitabilidade da relação entre sindicato e partido político. Depois disso, diz que sua posição sobre a Convenção é clara: “a Convenção 87, ao trazer explícita a liberdade e autonomia sindical e implícita a defesa do pluralismo sindical, tem sido utilizada em vários países como elemento para a divisão do movimento sindical. O que não é bom para as lutas dos trabalhadores, que, para obter vitórias mais duradouras no presente e no futuro, necessitam de unidade e de sindicato forte e único”. Finalmente, conclui seus “esclarecimentos necessários” com uma série de perguntas: “é possível e correto que em uma situação de plena liberdade e autonomia sindical prevaleça a unicidade sindical, que impõe aos diferentes partidos políticos uma atuação, unitária ou não, em um sindicato único? Sindicato único é sinônimo de atrelamento sindical ao Estado? Liberdade e autonomia sindicais necessariamente estão vinculadas à Convenção 87 da OIT e ao pluralismo sindical? (...) Seria correto concluir que o resenhista defende o pluralismo sindical?”.

Sobre essas últimas indagações, poderia dizer, inicialmente, que Sílvio Costa parece não dar importância a uma diferença

que considero fundamental: uma coisa é a *unicidade sindical*, que é o sindicato único estabelecido *por lei*, o que implica, necessariamente, tutela estatal sobre as organizações sindicais e, portanto, ausência de liberdade e autonomia sindical; outra, é a *unidade sindical*, que está desvinculada de qualquer imposição estatal-legal, visto que é o sindicato único estabelecido *por livre vontade e decisão dos trabalhadores*. Levando em conta essa diferença, em resposta à primeira pergunta formulada por Sílvio Costa, diria que *é impossível* prevalecer a *unicidade sindical* numa situação de plena liberdade e autonomia, pois trata-se de coisas absolutamente incompatíveis: se há plena liberdade e autonomia sindical o Estado não pode determinar, *por lei*, a existência de um único sindicato de uma certa categoria numa determinada base territorial, pois isso feriria o princípio da plena liberdade.

Poderia continuar discutindo essas questões, mas acredito que isto não seja necessário, visto que não se trata, efetivamente, do ponto central da minha crítica.

Afirmar em minha resenha simplesmente o seguinte: no seu livro, Sílvio Costa constata a inevitabilidade e defende, como idéia central, a necessidade de haver uma relação entre sindicato e partido político, e, numa nota de rodapé, condena a “partidarização dos sindicatos” existente nos países onde vigora o pluralismo sindical. Ainda que tal “condenação” tenha sido feita exatamente no momento em que critica a Convenção 87 da OIT e defende a unicidade sindical, a questão fundamental por mim colocada não dizia respeito à defesa do pluralismo ou da unicidade sindical. Referia-se, isto sim, àquilo que considero uma *contradição interna* do texto — a afirmação de que se trataria de uma “incoerência” fica por conta de Sílvio Costa, pois não fui eu quem a fez —, que existe *independentemente* de qualquer “divergência teórico-política” do resenhista com o autor do livro. A pergunta, neste caso, é a seguinte: por que a “partidarização dos sindicatos” é bem-vista, ou melhor, vista com uma certa

“naturalidade” num determinado momento do livro (p. ex., às pp.40-1) e é condenada como divisionista noutra (às pp.76-77)?... Dizer que se trata de uma questão de “divergência teórico-política” comigo, mais uma vez, só serve para desviar a atenção do problema fundamental, ou seja, efetivamente não soluciona a contradição, pois o que está em jogo, neste caso, é um aspecto da própria construção lógica do trabalho que, infelizmente, não pode ser resolvido com o argumento de que o resenhista é um defensor do pluralismo sindical.

Para finalizar, diria que espero ter contribuído para esclarecer alguns pontos de vista sobre o livro de Sílvio Costa, pontos estes que não puderam ser aprofundados e desenvolvidos nos limites de uma simples resenha. Gostaria ainda de agradecer, de antemão, à Comissão Editorial da revista *Idéias* pela publicação desta minha *tréplica* e pela possibilidade de propiciar este pequeno debate sobre aspectos fundamentais do movimento sindical brasileiro e sobre as dificuldades existentes no próprio trabalho intelectual daqueles que se debruçam sobre esse tema.

*Claudinei Coletti**

* Mestre em Ciência Política e doutorando em Ciências Sociais, IFCH-Unicamp.

RESUMOS/ABSTRACTS

Sumários/Abstracts

Esfera pública e democracia no Brasil

Palavras-chave: espaços públicos; esfera pública não-estatal; democratização.

Resumo: Iniciando com uma discussão sobre a construção da noção de interesse público no Brasil, a partir das características que a marcaram historicamente: a indistinção entre público e privado e a enorme distância entre a política e a maior parte da sociedade, este artigo procura resgatar alguns aspectos teóricos do conceito de esfera pública partindo das elaborações de Habermas, Arendt e outros, buscando explicitar a sua relevância para a compreensão do caso brasileiro. Com base nessas referências, o artigo debruça-se, então, sobre a experiência brasileira de construção da esfera pública – entendida como lugar ou momento para a construção de consensos provisórios no qual os conflitos e diferenças possam ser equacionados tendo como medida comum o reconhe-

cimento dos direitos - distinguindo entre espaços públicos sociais e aqueles que podem ser caracterizados como espaços deliberativos de co-gestão, na interface entre Estado e sociedade.

Public sphere and democracy in Brazil

Abstract: This article discusses the importance of a public sphere for Brazilian democratization. It begins by examining the building of a notion of public interest as historically characterized in Brazil by a lack of distinction between the public and the private dimensions and a very large distance between politics and the majority of society. It then explores some theoretical aspects of the concept of public sphere as formulated by Habermas, Arendt and others and their relevance to the Brazilian case. Based on those references, the recent Brazilian experience in building a public sphere - understood as the place or the moment where conflicts and differences can be negotiated based on the acknowledgement

of rights as a common, shared basis, thus making possible the building of provisional consensus - is examined. Different experiments are focused, including societal public spaces and those bringing together State and civil society within the public administration.

Sociedade civil e democracia - reflexões sobre a realidade brasileira

Palavras-chave: sociedade civil; democratização; associativismo; movimentos sociais.

Resumo: Este artigo discute o significado da sociedade civil no Brasil contemporâneo, enfocando as articulações entre as organizações da sociedade e a construção da democracia.

Apresenta um histórico de como, durante o regime militar, o campo movimentalista foi central no desenvolvimento de uma sociedade civil autônoma em relação ao Estado. Destaca as principais características do associativismo civil no contexto mais recente, marcado pela pos-

sibilidade de interlocução com o Estado e pelo avanço de ideais e políticas neoliberais. E, finalmente, analisa cinco elementos - pluralismo e heterogeneidade, autonomia, relações com o Estado e o mercado, publicidade e civilidade - em torno dos quais é possível pensar as iniciativas vindas da base da sociedade e os seus impactos no conflituoso processo brasileiro de construção democrática, tanto no que diz respeito à instituição de um regime político democrático quanto à democratização do conjunto das relações sociais.

Civil society and democracy - reflections on brazilian reality

Abstract: This article discusses the meaning of civil society in contemporary Brazil, focusing on the relationship between civil society organization and democracy building. It analyses the central role assumed by social movements and its allies during the military regime in the development of an autonomous civil society. The main characteristics of civil associativism in the

most recent period, marked by the possibility of an interlocution with the State and by the increasing consolidation of neo-liberal ideals and policies, are discussed. Finally, the article examines five elements - pluralism and heterogeneity, autonomy, the relations with the State and the market, publicity and civility - which are able to provide a framework for the analysis of the initiatives from the basis of society and their impact on the conflicting process of building democracy in Brazil, both towards the institution of a democratic political regime and the democratization of social relations as a whole.

Desafios e possibilidades da participação da sociedade na construção de uma gestão pública democrática

Palavras-chave: relações entre Estado e sociedade; participação social; gestão participativa.

Resumo: Recuperando o percurso da ampliação da participação

da sociedade civil na gestão pública nas últimas décadas, este artigo analisa as principais dificuldades e desafios de uma efetiva democratização das relações entre Estado e sociedade no Brasil. Destaca-se, nesta análise, a tentativa de compreender os diferentes significados atribuídos à participação social pelas várias forças políticas que disputam espaço no cenário nacional. O objetivo mais amplo do artigo é discutir a participação como caminho para a construção de uma cultura democrática e refletir sobre a possibilidade de uma "reinvenção institucional" que transforme o caráter centralizador e autoritário do Estado, tornando-o mais permeável à participação cidadão e ao controle social.

Challenges and possibilities of the participation of society in the building of a democratic public administration

Abstract: Tracking back the process of increasing participation of civil society in public administration during the last decades,

this article analyses the main difficulties and challenges of an effective democratization of the relations between State and society in Brazil. The different meanings attributed to social participation by the various political forces in dispute are emphasized. The main focus is to discuss the relations between participation and the possibilities of emergence of a democratic culture, as well as of an "institutional reinvention", able to transform the centralist and authoritarian character of the State, making it more permeable to social control and citizen participation.

Cidadania e/ou trabalho: O dilema da questão social neste final de século

Palavras-chave: trabalho; cidadania; trabalho assalariado; desemprego; força de trabalho.

Resumo: O objetivo do artigo é reavaliar, à luz da atual experiência de desemprego, o papel do trabalho assalariado como veículo para a cidadania social. Para tanto discute o conceito de de-

semprego e a natureza do desemprego atual; o conceito moderno de trabalho; o estatuto da mercadoria atribuído à força de trabalho; o conceito de cidadania; a noção de direito ao trabalho; a relação entre cidadania social e a desmercadorização da força de trabalho.

Abstract: This article analyses, in the light of the experience of unemployment, the role of wage labour as a vehicle for social citizenship. It discusses the concept of unemployment and its nature nowadays; the modern concept of work; the workforce as commodity; the concept of citizenship, the notion of labour rights and the relationship between social citizenship and a non-commodity workforce.

Da modernidade incompleta à modernidade-mundo

Palavras-chave: modernidade, processo de modernização, globalização, América Latina.

Resumo: O texto retoma a problemática da modernidade na

América Latina, a partir de sua herança colonial e das mudanças ocorridas ao longo dos séculos XIX e XX. Alguns momentos fortes são explorados: o fim do século XIX, no qual prevalecem as explicações raciológicas (mestiçagem e subalternidade dos negros e indígenas); o processo de modernização tendo como centro o Estado nacional; a recente debilitação do Estado-nação devido ao movimento da globalização. Recusando a perspectiva da teoria da modernização, que pressupõe uma visão linear do progresso humano, o autor procura ressaltar a especificidade da modernidade latino-americana, demonstrando que as diferenças em relação às modernidades europeia e norte-americana não devem ser vistas como um lapso temporal, um "atraso" em relação a um referencial universal, válido para as diversas situações históricas nas quais a própria modernidade se realiza.

Abstract: This article studies modernity in Latin America, considering the colonial heritage

and the deep transformations during the nineteenth and twentieth centuries. Some key issues are analysed, such as the racial debate during the end of the nineteenth century (race mixing and subordination of black and native Indians); the State modernisation process; the recent undermining of Nation-State due to the globalisation process. By refusing the perspective of the modernisation theory that accepts a notion of linear human progress, the author points out to the specificities of Latin-America modernity, stressing that the differences when compared to Europe and North-America modernity are not regarded as result of a "lapse of time" or backwardness nor relate to an universal referential that would be valid for different historical situations.

Esfera pública e interesses privados – nota sobre o Estado, o mercado e as corporações

Palavras-chave: esfera pública; esfera privada; neomercantilismo

mo; corporativismo; crise; modelo liberal.

Resumo: A interpenetração das esferas pública e privada revela duas figuras políticas: o neomercantilismo e o corporativismo. A discussão parte das observações de Habermas a esse respeito e examina o vínculo entre esse fenômeno e a crise do modelo liberal de organização e interpretação do mundo social. A separação entre propriedade e gestão, explorada por J.M. Keynes, entre outros, ajuda a explicar como o mercado se defronta, cada vez mais, com mecanismos políticos de deliberação sobre recursos econômicos, delineando um projeto político em que a trajetória das mudanças sociais é previamente definida por uma quase-legislação, normas estabelecidas à margem dos canais de deliberação política da democracia representativa clássica, impondo a criação de instituições e procedimentos alternativos, aptos a aferir, decidir (discriminar), negociar, persuadir e executar.

Abstract: The intersecting of public and private spheres reveals two political roles: neomercantilism and corporativism. This discussion departs from the observations of Habermas on how such a phenomenon is linked to the crisis of the liberal thought and organization of the social world. The notion of separation between property and administration by J.M. Keynes explains how the market faces political mechanisms of decision on economic resources. This new situation delineates a political project in which social changes are previously defined by a quasi-legislation and by norms established at the margin of the channels of political deliberation of a classic representative democracy, imposing the creation of alternative institutions and procedures enabled to measure, decide (discriminate), negotiate, persuade and perform.

Normas para colaboração

1. Os artigos não devem exceder o tamanho de 30 laudas, com a seguinte formatação: corpo do texto em fonte Times New Roman 12, com espaço entre linhas de 1,5; notas de pé de página na mesma fonte, com tamanho 10, espaço 1; bibliografia com a mesma formatação do corpo do texto, arrolada ao final. O autor deve enviar cópia impressa em três vias em disquete, em Word para Windows 6.0 (ou processador compatível), contendo, ainda, resumo, palavras-chave, *abstract* e *keywords*. A filiação institucional do autor também deve vir discriminada.
2. Para as citações bibliográficas deve ser usado o sistema autor-data. Exemplo: “de acordo com Holanda (1984: 35),” ou “(Holanda,1984:35)”.
As referências bibliográficas devem ser apresentadas em lista única no final do artigo em ordem alfabética.
Tratando-se de um livro, a referência respeita o seguinte modelo: (1) Sobrenome do autor, nome, (2) ano da publicação. (3) Título da obra em itálico. (4) Local de publicação, (5) editora.
Tratando-se de artigo, ou capítulo, a referência respeita o seguinte modelo: (1) Sobrenome do autor, nome. (2) ano da publicação. (3) Título da obra entre aspas. (4) In: nome do periódico ou livro em itálico, (5) volume e/ou número do exemplar.
Toda e qualquer citação de fonte primária ou secundária deve permitir acesso direto de localização pelo leitor do texto.
3. Resenhas e trabalhos de divulgação científica devem ter no máximo seis laudas, com a mesma formatação descrita aci-

ma para o corpo do texto dos artigos. No caso de resenhas, serão aceitas as que versarem sobre publicações estrangeiras que datem de, no máximo, três anos desde sua primeira edição ou as que versarem sobre publicações nacionais que datem de, no máximo, dois anos desde sua primeira edição. Entrevistas só serão aceitas se já tiverem sido editadas adequadamente, e não devem exceder 15 laudas, dentro da citada formatação. Toda tradução enviada só será aceita mediante permissão do autor autorizando sua publicação em português e no Brasil. Resenhas e trabalhos de divulgação científica não necessitam de notas de rodapé.

4. Remeter qualquer colaboração a *Idéias* significa autorização para publicação. A revista não remunera direitos autorais, nem remete de volta as colaborações recebidas.
5. Originais propostos serão considerados definitivos e, caso tenham sua publicação aprovada, não serão feitas consultas aos seus autores. Em todo caso, ao Conselho Editorial fica reservado o direito de sugerir aos autores alterações com vistas à aceitação do texto. Além disso, todo material selecionado será submetido a revisão.
6. *Idéias* compromete-se a dar respostas por escrito às propostas de publicação dos trabalhos. Em caso de recusa, as razões serão comunicadas.
7. Aguardamos as colaborações no seguinte endereço:

Unicamp - IFCH
A/C: Revista *Idéias*
Secretaria de Graduação de Ciências Sociais
Caixa Postal 6110
Campinas (SP)
13081-970