

Limites atuais do potencial democratizador da esfera pública não-estatal*

Edgardo Lander

Introdução

O propósito deste texto é levantar alguns problemas e deixar em aberto algumas interrogações sobre a categoria do *público não-estatal*, tal como esta vem sendo utilizada nas conceituações e propostas políticas sobre as transformações do Estado latino-americano. Mais que oferecer respostas, ou formulações alternativas, pretende contribuir para um debate que pode estar avançando para conclusões prematuras. Nem todos os assuntos aqui tratados estão colocados expressamente na discussão sobre a esfera pública não-estatal. Trata-se, porém, de relações que devem ser explicitadas.

Não se pode abordar o tema da esfera pública não-estatal nas sociedades latino-americanas abstraindo das formas históricas da constituição do *público* e do *privado* no continente, nem separadamente das mudanças políticas e econômicas globais que ocorrem nas sociedades contemporâneas. Ele está associado às alterações das relações entre Estado e sociedade, entre Estado e mercado, e mais amplamente à problemática geral das transformações na própria natureza do político. Na falta de formas de organização e representação política e social alternativas às tradicionais que entraram em crise — que garantam a democracia em condições adversas, caracterizadas pelo crescimento da desigualdade e da desarticulação social —, o discurso da esfera pública não-estatal pode con-

* Traduzido do espanhol por Noêmia A. Espíndola.

tribuir para o processo de deslegitimação do Estado, sem oferecer alternativas efetivas para a defesa dos interesses dos grupos mais frágeis da sociedade. Como se reitera ao longo do texto, as análises que hoje predominam sobre as transformações políticas e institucionais das sociedades latino-americanas tendem a abstrair das mudanças nas relações de poder entre os diferentes setores da sociedade que estão presentes nesses processos. Essa não é uma dimensão que se possa deixar de lado sem perder a capacidade de compreensão dos processos em marcha.

O viés formal e institucional da teoria política

Nas análises predominantes da teoria política contemporânea há uma ênfase excessivamente limitada ao terreno político institucional. Com isso se retira o peso de outras dimensões da vida social que precisam ser devidamente consideradas para que se possa enfrentar com a profundidade e radicalidade requeridas os desafios impostos pela ampliação da democracia. Uma fonte dessas limitações é a própria organização disciplinar e acadêmico-institucional das ciências sociais. O peso dessa construção disciplinar compartimentada do século XIX continua criando barreiras ao conhecimento que não se superam pela via da interdisciplinaridade. Os próprios fundamentos paradigmáticos da separação entre passado e presente, e entre as disciplinas que estudam a sociedade civil (sociologia), o mercado (economia) e o Estado (ciência política), levam à produção de um conhecimento que é não só *parcial*, mas também *distorcido*. Essa organização das ciências sociais é uma das conseqüências das pretensões de universalidade de um desenvolvimento histórico cultural particular: a sociedade capitalista européia e sua leitura liberal.¹

A partir dessa forma de dissecar a realidade, os assuntos referentes à política e ao Estado podem ser tratados separadamente da cultura e da economia. O mercado pode ser naturalizado, analisado com base em leis universais e objetivas, nas quais estão ausentes as ações e estratégias humanas e sobretudo as relações de poder. A partir dessas separações, as tendências e reacomodações principais que ocorrem nas sociedades contemporâneas (por exemplo, a globalização) não podem ser reconhecidas como processos de concentração e consolidação de poderes políticos, econômicos e militares. São simplesmente as novas condições do mundo às quais temos todos que nos adaptar. Não podemos correr o risco de perder o trem da história. Nessa perspectiva, as políti-

¹ Ver Wallerstein (1991 e 1996).

cas de ajuste e reformas estruturais, as privatizações e a abertura comercial não constituem assuntos sobre os quais há o que debater politicamente — trata-se simplesmente das exigências que nos impõem as novas tendências da economia mundial. Essas separações e fracionamentos são altamente eficazes. Geram as necessárias opacidades sem as quais o edifício teórico do pensamento liberal não poderia sustentar-se. A ficção da igualdade política entre seres humanos que estão profundamente hierarquizados conforme seu gênero, sua cultura e sua condição econômica requer essas cisões. Da mesma maneira, somente isolando radicalmente a economia (produção) da ecologia (natureza) é possível continuar assumindo o dogma do progresso e do desenvolvimento universal, abstraindo totalmente de sua inviabilidade ambiental.

Em pouco poderá contribuir para a compreensão das sociedades latino-americanas a idéia do público não-estatal se essa categoria não for repensada como parte de um processo de rearticulação, de reencontro daquilo que a tradição liberal tem rompido.

O esvaziamento do âmbito político nacional como déficit democrático

Na tradição liberal, o Estado nacional tem sido o âmbito por excelência, o limite territorial, o balizamento político do exercício da soberania e da democracia. De acordo com David Held, ao longo dos séculos XIX e XX tendeu-se a assumir a existência de uma relação de *simetria* ou de *congruência* entre os que tomam as decisões num regime democrático e os destinatários dessas decisões. Tem sido essa a base da associação entre democracia e Estados nacionais, definindo estes últimos os limites territoriais em face dos quais os indivíduos são incluídos ou excluídos da participação em decisões que possam afetar suas vidas.² Entretanto, na medida em que esses pressupostos vão-se tornando cada vez menos sustentáveis — em consequência dos processos de interconexão regionais e globais —, dilui-se a fácil identificação dos Estados nacionais como o espaço prioritário do exercício da democracia e impõe-se o desafio da refor-

² Ver Held (1993:25-7). Essa correspondência, entretanto, não foi nunca a experiência dos Estados periféricos ou mais frágeis no sistema de relações interestatais, seja em sua condição de colônias, seja como países formalmente independentes. O que é significativo é a medida em que esse pressuposto de correspondência ou simetria já não é suficiente para compreender os processos de tomada de decisões e suas consequências até nos casos de Estados nacionais mais poderosos.

mulação da teoria e das modalidades de seu exercício. Produziu-se um profundo desequilíbrio entre a transferência de decisões para instâncias supranacionais (instituições financeiras internacionais, organismos de comércio internacional, pactos regionais e estruturas estatais) e a construção de mecanismos e modalidades de controle democrático adequados a essas novas realidades. Isso é válido mesmo no caso da experiência na qual se tem avançado mais na construção de instâncias democráticas que acompanham os processos de globalização: a União Européia.

Não é possível abordar o tema das novas relações entre Estado e sociedade — e a significação que tem nesse processo a esfera do público não-estatal — do ponto de vista da exigência da democratização sem levar em conta esses processos.

Aqui se apresentam desafios teóricos aos quais é preciso responder adequadamente. Desde o século passado, as ciências sociais foram estadocêntricas, assumindo o Estado como "fronteira natural da vida social".³ O debate político atual, profundamente ancorado na oposição estatismo-antiestatismo — apesar da ênfase dada aos processos de globalização —, tende a permanecer nos termos delimitados pela unidade de análise do Estado-nação. Isso é particularmente evidente na maior parte da produção atual sobre a teoria democrática.

Estado-mercado, democracia e relações de poder

Se reincorporarmos aos debates sobre teoria democrática e sobre as tendências atuais dos processos de democratização as dimensões substantivas, éticas e normativas às quais tem estado associada historicamente a idéia de democracia, constataremos um imenso paradoxo que atravessa os processos dominantes das transformações políticas e econômicas do mundo contemporâneo. Por um lado, a democracia como regime de governo expandiu-se aceleradamente em diferentes regiões do planeta, estando hoje sob governos democráticos uma proporção maior da população que em qualquer momento anterior da história. Mas, paralelamente, como parte das imensas transformações que ocorrem no mundo, estão acontecendo acelerados processos de concentração do poder político e da riqueza, tanto entre regiões e países como dentro destes. Só uma concepção radicalmente empobrecida da democracia, em que esta fica estritamente reduzida — como colocou Schumpeter — a algumas regras e

³ Wallerstein (1996:88).

procedimentos, em particular a eleição de governantes, é compatível com essa radical ampliação das desigualdades, hierarquias e exclusões.

São múltiplas as expressões dessas tendências. É evidente o poder econômico e político crescente tanto das empresas internacionais e do capital financeiro global, como dos organismos internacionais de finanças e comércio. Cinco países (Estados Unidos, Alemanha, Japão, França e Reino Unido) contam com um poder de votação de 42,22% no Banco Mundial⁴ e de 38,87% no Fundo Monetário Internacional,⁵ controlando de forma efetiva esses organismos e podendo assim influir nas políticas econômicas da maioria dos países do planeta. Os governantes desses mesmos países, junto com a Itália e o Canadá, constituem o Grupo dos Sete (G-7). Um passo a mais na construção do chamado *governo mundial de fato*, que reforça esses mesmos interesses, foi dado com as negociações do Gatt, que terminaram com a criação da Organização Mundial de Comércio.⁶ As atuais negociações sobre uma flexibilização ainda maior dos fluxos financeiros internacionais e sobre a proteção da propriedade intelectual representam um novo passo na transferência das decisões dos governos nacionais mais frágeis para os organismos financeiros e comerciais internacionais. A concentração do poder militar, especialmente a partir da queda do muro de Berlim e do mundo bipolar, é cada vez mais notória. O controle exercido pelos Estados Unidos e seus aliados nas Nações Unidas se expressa na separação total entre as decisões declarativas, tomadas de forma catártica pela maioria dos representantes dos países na Assembléia Geral, e as ações efetivas tomadas em situações críticas pelo organismo internacional em assuntos tais como o conflito entre árabes e Israel, e a Guerra do Golfo. Outra manifestação do exercício dessa hegemonia é a aplicação de leis internas dos Estados Unidos extraterritorialmente, como é o caso quando se impõe o bloqueio a Cuba (Lei Helms-Burton)⁷ e se criam sanções a companhias

⁴ Banco Mundial (1996).

⁵ International Monetary Fund (1994).

⁶ Para uma discussão sobre como os interesses dos principais países industrializados e das empresas transnacionais se sintonizam com a Organização Mundial de Comércio, ver Soriano Puig (1995).

⁷ O bloqueio dos Estados Unidos à Cuba se mantém apesar de violar as normas internacionais vigentes sobre o comércio internacional, e do repúdio a este por parte da quase totalidade dos países, inclusive dos aliados mais próximos dos Estados Unidos. Na última votação sobre este assunto na Assembléia Geral das Nações Unidas, 143 países votaram a favor de "pôr fim ao embargo norte-americano contra Cuba", com três votos contrários e 17 abstenções. *El Universal*. Caracas, 6-11-1997. p. 1-8.

não norte-americanas que invistam na exploração de hidrocarbonetos no Irã (Lei D'Amato).⁸

Esse processo de acomodação das relações de poder político, econômico, ideológico e militar afeta todo o planeta, produzindo, como era de esperar, tanto ganhadores como perdedores.⁹ Os efeitos desses processos de concentração do poder se manifestam mais claramente na acelerada concentração da renda e da riqueza que vem acontecendo em todo o mundo nas últimas décadas. A informação disponível sobre essas tendências é ampla e incontestável. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), nos últimos 30 anos o crescimento global da renda deu-se de forma muito desigual, e a tendência é de crescimento dessa desigualdade. Entre 1960 e 1991, a proporção da renda total em mãos dos 20% mais ricos da população mundial aumentou de 70% para 85%, enquanto a proporção em mãos dos 20% mais pobres da população diminuiu de 2,3% para 1,4%. A distância entre a renda média da quinta parte mais rica da população e a quinta parte mais pobre aumentou de uma relação de 30 para 1 em 1960 para uma relação de 61 para 1 em 1991. Assinalando que essas desigualdades podem ser vistas também em termos mais pessoais, diz o Pnud que, em 1996, as 358 pessoas mais ricas do planeta tinham ao

⁸ Nas palavras de Cesar Ricardo Siqueira Bolaño (1997:92): "A posição dos Estados Unidos nesse conjunto é crucial no que se refere aos três elementos básicos que garantem a hegemonia de qualquer Estado: a moeda, a língua e o poder de vigilância".

⁹ De acordo com Paul Streeten (1996:7), ex-diretor do World Development Program, é possível identificar duas categorias básicas para analisar os efeitos desiguais da globalização:

Ganhadores	Perdedores
Leste e Sudeste da Ásia	África, América Latina
Produção	Emprego
Pessoas com recursos	Pessoas sem recursos
Utilidade	Salários (renda)
Trabalhadores qualificados	Trabalhadores não-qualificados
Firmas e empregos flexíveis	Firmas e empregos rígidos
Técnicos-especialistas	Produtores básicos
Credores	Devedores
Os que dependem de serviços públicos	Os que não dependem de serviços públicos
Grandes empresas	Pequenas empresas
Homens	Mulheres
Mercados internacionais	Comunidades locais
Cultura global	Cultura local

todo uma riqueza similar à renda total dos 45% mais pobres da população mundial, ou seja, um total de 2,3 bilhões de pessoas.¹⁰

Como se pode observar no quadro a seguir, as tendências de concentração da renda são igualmente dramáticas quando as comparações são feitas entre países:

Distribuição da renda *per capita* entre países de alta (A) e baixa renda (B)

Ano	Países	Número de países	População (milhões)	PNB <i>per capita</i> US\$	Relação entre o salário médio dos países A e B
1977	A. Países de alta renda	18	663,4	6.980	41
	B. Países de baixa renda	37	1.124	170	
1987	A. Países de alta renda	25	777,2	14.430	49,7
	B. Países de baixa renda	42	2.822,9	290	
1993	A. Países de alta renda	24	812,4	23.090	60,7
	B. Países de baixa renda	45	3.092	380	

Fontes: Cálculos próprios baseados no Quadro de Índices Básicos do *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, do Banco Mundial, correspondente aos anos de 1979 (dados de 1977), 1989 (dados de 1987) e 1995 (dados de 1993).

Essas tendências à concentração da renda e da riqueza se repetem não apenas nos países pobres, mas também nos países mais ricos. Nos Estados Unidos, a concentração da riqueza, medida em termos da proporção da riqueza em mãos do 1% mais rico da população, havia chegado no pós-guerra a um máximo de 37% em 1965. A partir desse ano, começou uma tendência para níveis menores de concentração, baixando a participação do 1% mais rico para 22% em 1976. Mas a partir daí teve início um acelerado processo de reconcentração, que chegou ao nível mais alto desde o fim da guerra em 1992, quando 42% da riqueza estavam em mãos do 1% mais rico da população.¹¹ Esse processo acentuou-se de forma dramática nos anos do governo de Ronald Reagan. Segundo Edward N. Wolff (1955:58-64), do total da riqueza comercializada criada entre 1983 e 1989, os 20% mais ricos da população re-

¹⁰ United Nations Development Programme (1996:13).

¹¹ Wolff (1995:58-64).

ceberam 99%, enquanto os 80% restantes da população receberam somente 1%. Nesses mesmos anos, a participação dos 80% da população com menor renda baixou de 48,1% para 44,5% da renda total, enquanto a do 1% de maior renda aumentou de 13,4% para 16,4%.

As propostas sobre a reformulação das relações entre Estado e sociedade e do papel que nesse processo tem a esfera do público não-estatal não podem fugir de respostas adequadas nas quais se compensem, do ponto de vista da igualdade, os efeitos do debilitamento ou retraimento do Estado e de um modelo econômico cada vez mais regressivo.

As alterações nas relações entre o econômico e o político (que são também mudanças na relação entre mercado e Estado) são expressão e efeito de alterações monumentais na correlação de forças entre capital e trabalho, bem como entre os setores mais ricos e poderosos e os mais pobres e frágeis do planeta. Na crise atual do Estado, o que está em jogo é a questão fundamental das relações entre Estado, mercado e sociedade. Disso não se pode concluir que a resposta será encontrada basicamente no mercado, como quer hoje o pensamento hegemônico. Como assinala Alain Touraine, nos últimos anos produziu-se uma verdadeira *revolução capitalista* na qual a dinâmica do mercado se desvinculou do controle social.¹² O que está em jogo, portanto, é principalmente a questão das formas do controle social (democrático) sobre as forças do mercado. Algumas formas particulares de regulação na sociedade capitalista entraram em crise, o que traz para o centro do debate o problema das formas pelas quais a sociedade pode controlar e dirigir a ação do mercado.¹³

¹² El renacimiento de la idea de desarrollo. Conferência Magistral no XXI Congresso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, São Paulo, 4 de setembro de 1997.

¹³ Há quatro eixos da vida coletiva — não únicos, mas fundamentais — a propósito dos quais se debate hoje a absoluta necessidade de criar formas de controle democrático sobre o mercado. Em primeiro lugar, como se tem assinalado, o tema da crescente desigualdade na distribuição do poder para o acesso aos recursos materiais e simbólicos da sociedade. Em segundo lugar, o tema do desenvolvimento tecnológico e do emprego. Impulsionado primariamente pela busca da maximização de lucro, o desenvolvimento tecnológico não se traduz em aumento generalizado do bem-estar e do tempo de não-trabalho ou ócio disponível para as maiorias, mas sim em um processo maciço de exclusão de grandes contingentes de população. Em terceiro lugar está o tema do progresso material sem limite e sua inviabilidade ambiental. Apesar de todos os foros, conferências, acordos e discursos internacionais sobre o desenvolvimento sustentável, com a exceção de algumas dimensões importantes mas delimitadas — como o caso da limitação na produção de gases fluorocarbonados destruidores da camada de ozônio — as tendências ao crescimento do consumo energético e superutilização dos recursos naturais não se alteraram significativamente. E por último, o tema das transformações da esfera política da sociedade, e do público em geral, seu esvaziamento, como conseqüência do invasão crescente destas dimensões da vida coletiva pelos meios de comunicação transnacionais.

O conceito de *matriz sociocêntrica*¹⁴ suscita problemas complexos em sociedades como as latino-americanas, que têm a dupla característica de serem profundamente desiguais (acentuadas divisões de classe, enormes diferenças no acesso aos recursos materiais e simbólicos) e subordinadas em relação aos centros da economia e do poder político e militar mundial. A passagem de uma matriz estadocêntrica a uma matriz sociocêntrica pode ser um avanço num sentido democratizante somente se fizer parte de um processo de democratização da sociedade que implique uma democratização tanto das relações econômicas como das atuais desigualdades em exercício do poder, não só em termos nacionais, mas também internacionalmente.

Num mundo de maior equidade econômica e menores desequilíbrios no poder político e militar, a noção de matriz sociocêntrica apontaria para incalculáveis avanços democráticos, ao limitar esse extraordinário âmbito de concentração do poder que é o Estado moderno. Nas condições atuais, o solapamento ideológico e político dos Estados periféricos — na ausência de outras modalidades efetivas de articulação de interesse — não pode conduzir senão ao aprofundamento das condições nacionais e internacionais de subordinação da maioria da população. Apesar da influência universal das doutrinas neoliberais, os Estados dos países centrais não se debilitaram nem política nem militarmente. A redução do papel do Estado, com suas conseqüências econômicas, políticas e sociais, ocorre em termos radicalmente assimétricos entre os frágeis Estados da periferia e os Estados centrais.¹⁵

Em todos os países de alta renda membros da OCDE, o gasto do governo central como percentual do produto nacional bruto (PNB) aumentou entre 1972 e 1980. Na maioria desses países, a tendência continuou na década de 80, de modo que em 1992 existiam diferenças muito significativas na participação do gasto do governo central como percentual do PNB em comparação com a situação existente duas décadas antes.¹⁶ Uma notória ilustração de como a demonização do Estado pelo dis-

¹⁴ Cavarozzi (1991).

¹⁵ O *Informe de desarrollo humano de las Naciones Unidas* de 1992 ilustra a operação dessas assimetrias. Enquanto se reduzem, ou praticamente se eliminam, as políticas de proteção à produção nacional sob a forma de barreiras aduaneiras em muitos países da América Latina, África e Ásia, essas proteções aumentaram na maioria dos países industrializados em relação aos níveis existentes em 1980 (apud Kliksberg, 1995:36).

¹⁶ Os incrementos mais significativos entre as duas décadas, de 1972 a 1992, se deram nos seguintes países: Espanha, de 19,6% a 34,2%; Irlanda, de 32,7% a 47,5%; Países Baixos, de 41,0% a 52,8%; França, 32,3% a 45,5%; Suécia, de 27,9% a 47,5%; e Noruega, de 35,0% a 46,4%. (Fontes: para o ano 1972: Banco Mundial, 1989; para os anos 1980 e 1989: Banco Mundial, 1994.)

curso neoliberal afeta de forma desigual diferentes países, conforme sua posição relativa no sistema de relações interestatais e a força de suas dinâmicas democráticas internas, são as cifras sobre a incidência das gestões conservadoras de Thatcher e Reagan no Reino Unido e nos Estados Unidos na década de 80. Em ambos casos, depois de aproximadamente uma década de radicais discursos antiestatais, o gasto do governo central como porcentual do PNB permaneceu praticamente sem alteração.

Variações no gasto do governo central como % do PNB nos governos conservadores de Thatcher e Reagan

Estados Unidos. Governo de Ronald Reagan 1981-89

Ano	1981	1989
Gasto do governo central como % do PNB	23,41	22,62

Reino Unido. Governo de Margaret Thatcher 1979-90

Ano	1979	1990
Gasto do governo central como % do PNB	37,06	37,64

Fonte: International Monetary Fund. *Government financial statistics 1988 and 1995*.

A experiência foi completamente diferente na América Latina. Partindo de níveis de participação do Estado muito inferiores àqueles observados nos países da OCDE, entre 1980 e 1992, a participação do gasto do governo central como porcentual do PNB diminuiu ou permaneceu igual na maioria dos países.¹⁷ Os processos acelerados de desmantelamento dos Estados latino-americanos não podem ser entendidos à margem do projeto político e ideológico destinado a recriar as condições de acumulação a partir de uma restrição das conquistas de-

¹⁷ Entre os países grandes, as diminuições na participação do gasto do governo central no produto mais significativas entre 1980 e 1992 se deram em alguns dos países que tiveram processos de ajuste estrutural mais profundo: Chile (de 29,1% a 22,1%); Peru (de 20,4% a 12,5%) e Argentina (de 18,4% a 13,1% em 1991). As exceções mais significativas dessas tendências foram, por um lado, Colômbia, Venezuela e México, onde a participação do gasto do governo central permaneceu estável, e por outro, Uruguai e Brasil, onde ela cresceu: Uruguai, de 22,7% a 28,7%; Brasil, de 20,9% a 25,6% (Banco Mundial, 1989, 1994 e 1995). O Estado rico e "superestendido" da Venezuela teve uma notória estabilidade em sua participação no produto, com pequenas flutuações entre 1972 e 1993 próximas de 18 ou 19%. Nas negociações que se levam a cabo no segundo semestre do ano 1996, o Fundo Monetário Internacional exige que essa participação seja reduzida para 17% em 1998 (*El Universal*. Caracas, 22-9-1996. p. 21).

mocráticas das décadas anteriores. O modelo de Estado que se está impondo tem mais semelhanças com o liberalismo do século passado que com o Estado democrático do século XX.¹⁸

A América Latina apresenta a distribuição de renda mais desigual do planeta,¹⁹ e desde a década de 70, em todo o continente, agravou-se a iniquidade: mais da metade da população vive hoje abaixo da linha de pobreza. A desigualdade cresceu tanto em consequência da crise econômica como das transformações político-institucionais e das políticas econômicas de ajuste que vêm sendo implementadas em todos os países do continente.²⁰ Esse aumento da concentração da renda deu-se de forma paralela à redução do gasto social e ao dismantelamento dos sistemas de saúde e educação dirigidos à maioria da população, justo quando essas políticas estatais eram mais requeridas por setores majoritários da população.²¹

Parece que já não cabe mais dúvida acerca da conclusão de que as atuais reformas políticas e econômicas liberalizadoras do mercado tendem a acentuar as desigualdades.²² Hoje não se defendem essas políticas com base em critérios de equidade, mas sim com a expectativa de que, mesmo em condições de profundas desigualdades, o crescimento econômico poderá melhorar as condições de todos e contribuir para a redução da pobreza. No entanto, a redução da pobreza não é consequência necessária da expansão da produção nem da melhora dos indicadores macroeconômicos. Como assinala Bernardo Kliksberg:

"Numa sociedade o produto bruto pode crescer, o produto bruto *per capita* pode estar de acordo com os indicadores de certos organismos financeiros internacionais que definem estatísticas sobre a América Latina, mas mesmo assim as pessoas podem estar cada vez pior. Essa não é uma hipótese de laboratório, mas

¹⁸ Para uma análise dos êxitos — do ponto de vista da reacomodação das relações entre as classes sociais — das políticas de ajuste e estabilização econômica de Brasil, Argentina e Peru, mesmo com seus fracassos, ver Ruccio (1991:1.315-334).

¹⁹ Kliksberg (1995:34-5).

²⁰ Analisando a relação entre as políticas de ajuste executadas na América Latina e a distribuição da renda, Oscar Altimir, secretário executivo adjunto da Cepal afirma: "... não cabe prever uma melhora significativa da equidade nesses países como resultado da estabilização e da recuperação. Inclusive, o pleno desdobramento das reformas de políticas e as medidas de ajuste conexas, particularmente na frente fiscal, ainda podem trazer algum aumento a médio prazo da desigualdade da renda. (...) Em suma, os padrões distributivos normais na próxima fase de crescimento sustentado — quando este se materializar na maioria dos países latino-americanos, uma vez superadas a crise e suas seqüelas, completados os ajustes estruturais e desenvolvidas as reformas políticas — tendem a ser mais desiguais que aqueles vigentes nas últimas etapas da fase de crescimento anterior, nos anos 70" (Distribución del ingreso y incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste. *Revista da Cepal* (52): 27, abr. 1994.

²¹ Kliksberg (1995:35).

²² Berry (1997).

infelizmente é o que está sucedendo na América Latina na última década. Baixou o nível de vida da maioria das pessoas. Acontece que não há uma correlação mecânica entre indicadores macroeconômicos positivos e indicadores macrossociais bem-sucedidos. A questão é muito mais complexa. A chamada teoria do 'derrame' caiu definitivamente. Alcançar objetivos macroeconômicos não distribui automaticamente benefícios para o conjunto da sociedade."²³

As cifras correspondentes aos Estados Unidos na década de 80 são eloqüentes nesse sentido. De acordo com os cálculos do Congressional Budget Office do Congresso dos Estados Unidos, entre 1979 e 1989, enquanto a renda média das famílias que ocupam o percentil mais alto na distribuição aumentou em 103%, e a das famílias que ocupam os percentis entre 95 e 99 aumentou em 24%, a renda média das famílias dos percentis entre 20 e 40 diminuiu em 2%, e a das famílias nos percentis entre 0 e 20 diminuiu em 9%. De acordo com cálculos realizados por Paul R. Krugman a partir desses dados, 70% do aumento da renda ocorrido no país no período entre 1977 e 1989 foram para as mãos de 1% das famílias com rendas mais elevadas.²⁴ Nesse intervalo de 12 anos, não só — como se assinalou antes — a distribuição da renda se tornou mais desigual, como também a renda média de 40% das famílias com rendas mais baixas *diminuiu* em termos absolutos.

A meta da redução da pobreza não se refere aos mesmos assuntos substantivos essenciais implicados na idéia democrática da *equidade*. Para romper a associação histórica moderna entre democracia e equidade, seria preciso assumir — como argumentam muitos cientistas sociais contemporâneos, retomando os velhos esquemas do racismo científico — que os seres humanos são tão profundamente desiguais em suas capacidades que as desigualdades sociais existentes não são mais que uma expressão dessas diferenças naturais,²⁵ ou então concluir, como faz Hayek, que a busca da equidade é um atentado totalitário contra a liberdade e que, em todo caso, qualquer nível de desigualdade econômica é compatível com a igualdade no terreno político.²⁶

²³ Kliksberg (1995:34).

²⁴ Krugman (1992:19-31).

²⁵ Para uma crítica global das novas versões da fundamentação científica das diferenças naturais essenciais entre os seres humanos, assim como uma discussão das implicações políticas desse debate, ver Fischer et alii (1996).

²⁶ Uma discussão sobre a relação necessária entre democracia e equidade teria sido supérflua nas ciências sociais latino-americanas há duas ou três décadas. Mas hoje isso já não é tão evidente.

Outro aspecto que o debate sobre o desmantelamento do Estado do bem-estar social e em geral do Estado intervencionista costuma não levar em conta é o das mutações cataclísmicas que ocorrem atualmente no mundo do trabalho. A expectativa das noções modernizantes da expansão capitalista dos últimos dois séculos parecia apontar para a incorporação crescente de setores cada vez mais amplos da humanidade numa relação de trabalho assalariado. O modelo de trabalho assalariado continua sendo a referência expressa em relação às formas de inserção produtiva que deveria ter a população.²⁷ Por isso, quando se começam a desmontar nos Estados Unidos os sistemas de bem-estar social que se haviam instaurado ao longo das últimas cinco décadas, a idéia de pôr fim à seguridade social "tal como a conhecemos" tem como meta principal a passagem do *wellfare* ao *workfare*. Mas isso não passa de uma miragem — que está muito além das possibilidades de amplas camadas da população —, dadas as tendências globais para a retração do trabalho assalariado em todo o planeta e a reexpansão de todas as formas de trabalho não-assalariado.²⁸ Além do desemprego conjuntural e estrutural, parecem estar operando hoje de forma acelerada os processos econômicos e tecnológicos previstos por Marx nos *Grundrisse*.²⁹ Como diz Viviane Forrester em seu perturbador texto *El horror económico*: "Na atualidade, um desempregado não é vítima de uma marginalização transitória, ocasional, que somente afeta determinados setores, e sim de uma implosão geral, um fenômeno comparável a esses maremotos, furacões ou tornados que não respeitam ninguém e aos quais é impossível resistir. É vítima de uma lógica planetária que pressupõe a supressão do que se chama trabalho, ou seja, dos postos de trabalho".³⁰ "Pela primeira vez, a massa humana deixou de ser necessária do ponto de vista material — e menos ainda do ponto de vista econômico — para essa pequena minoria que detém os poderes e para a qual a existência das vidas humanas que evoluem fora de seu círculo íntimo tem somente um interesse utilitário."³¹

O impacto é multiforme para as vítimas desse processo. Por um lado, carecem dos meios de vida básicos de sobrevivência e não têm a expectativa de encontrar trabalho. Constatam — diz Forrester — que

²⁷ Quijano (1997).

²⁸ Ibid.

²⁹ Marx (1972:266, 337-8, 350) assinala que, após haver obtido a "laboriosidade universal" mediante a submissão estrita de sucessivas gerações à disciplina do capital, o desenvolvimento das forças produtivas acaba por tornar supérflua uma grande proporção desses trabalhadores.

³⁰ Forrester (1997:13).

³¹ Ibid, p. 148.

pior do que serem explorados é descobrir que ninguém os quer explorar. Mas, além disso, o discurso hegemônico atribui a culpa às vítimas. Como assinala Frances Fox Piven, para a direita norte-americana, os pobres não encontram trabalho porque as famílias estão desintegradas. O debate sobre a reforma da seguridade social converteu-se assim num argumento sobre a culpa que têm as mulheres pobres de tantas coisas que andam mal na sociedade norte-americana.³² Milhões de pessoas em todo o planeta já não têm o *direito* de viver porque vão deixando de existir as condições para cumprir com seus *deveres*. Essa incapacidade de ter acesso aos recursos da sociedade se traduz em vergonha e perda de auto-estima, autculpa, desintegração.³³

Dessa forma, amplos e crescentes setores da população mundial enfrentam hoje o simultâneo desaparecimento dos meios de sobrevivência através do emprego remunerado e o debilitamento e a radical deslegitimação das redes de seguridade social estatais. A idéia de políticas integrais que buscavam crescimento e redistribuição associada ao Estado social-democrata tem sido, no essencial, substituída pela desarticulação entre políticas econômicas e políticas sociais. As *políticas sociais compensatórias*, mais do que alterar significativamente as desigualdades, buscam ressarcir parcialmente os efeitos negativos que sobre os setores mais pobres da população têm a ação cada vez menos regulada do mercado e as políticas econômicas orientadas unilateralmente para o lucro e a obtenção de equilíbrios macroeconômicos. Como aponta Bernardo Kliksberg, "Alguém descreveu muito bem: a política econômica produz mortos e feridos, e a política social é uma frágil ambulância que vai recolhendo os mortos e feridos que a política econômica continuamente vai produzindo".³⁴

As tendências que se vêm apontando não só debilitam o Estado perante o mercado, mas também contribuem para a deterioração da solidariedade e acentuam a desintegração social. Isso por sua vez se expressa no aumento da violência e da insegurança. Como assinalam Ives Pedrazzini e Magaly Sánchez (1994), nas grandes metrópoles latino-americanas está havendo um processo de segregação mediante a fragmentação do espaço público urbano, a decomposição dos mecanismos e formas tradicionais de socialização e de integração social (em particular a família, a escola e o trabalho), e estão se desenvolvendo novos modelos de socialização baseados, antes de tudo, na necessidade de conti-

³² Piven & Elsworth (1996).

³³ Forrester (1997:12-4).

³⁴ Kliksberg (1995:35).

nuar vivendo em condições extremamente adversas. O enfraquecimento do Estado se faz acompanhar da desintegração do tecido social e do enfraquecimento da sociedade civil, o que limita severamente o potencial do âmbito público não-estatal.³⁵

A crescente desigualdade e as modificações na distribuição do poder não são fatos desconhecidos. É outro o assunto que se quer enfatizar. Trata-se de esclarecer que, quando se fala de processos de democratização e do desenvolvimento e fortalecimento tanto da sociedade civil como da esfera pública, não se pode abstrair da forma pela qual esses processos se relacionam com as tendências que operam na distribuição do poder e no acesso aos recursos materiais e simbólicos nas sociedades, com as transformações contemporâneas da matriz do poder social. Se não incorporarmos expressamente essas dimensões à análise, correremos o risco de ficar com categorias formais, despojadas da maior parte de seu rico conteúdo histórico. Assim como, nas palavras de Adam Przeworski, "discutir a democracia sem levar em conta a economia na qual ela funciona é operação digna de um avestruz",³⁶ tampouco tem sentido discuti-la abstraindo das relações de poder.

O local e o global. Descentralização e participação

A idéia da esfera pública não-estatal, a prestação de serviços por organizações públicas não-estatais e o controle social sobre esse processo estão estreitamente associados aos processos de reforma e *descentralização* do Estado. Eis por que o tema da descentralização tende a fazer parte do debate sobre a esfera pública não-estatal.

Nos discursos atuais sobre a reforma do Estado, a descentralização costuma ser entendida, quase por definição, como um avanço democrático. A situação, no entanto, apresenta maiores complexidades. Somente examinando-as será possível uma reflexão mais frutífera sobre as relações entre descentralização e democracia. A descentralização tem origens teóricas e políticas diversas, e suas conseqüências para a democracia não são de maneira alguma unívocas.

Numa perspectiva democrática, a descentralização invoca o ideal da participação direta, a ágora como expressão máxima da democracia.

³⁵ Sobre as implicações de um enfraquecimento *simultâneo* do Estado e da sociedade civil, ver Bejarano (1996).

³⁶ Przeworski, Adam. *The State and the economy under capitalism*. London, New York, Harvood Academic, 1990. p. 102. Apud Borón (1997).

Nessa tradição estão as idéias de J. S. Mill sobre o valor do governo local como escola de democracia e liberdade.³⁷ A descentralização está igualmente associada ao tema da *governabilidade* e às tentativas conservadoras de reduzir a sobrecarga de demandas que o "excesso" de democracia existente nas sociedades contemporâneas produz em relação ao Estado. Nessa perspectiva, a descentralização é explicitamente concebida como um instrumento para fracionar a demanda social, despolitizando-a e limitando sua capacidade de articulação.³⁸ Isso, obviamente, está estreitamente associado à criação das condições para o funcionamento de um mercado menos regulado. É esse o sentido em que se complementam as formulações do neoconservadorismo e as do neoliberalismo em seu interesse comum de conseguir o retraimento do Estado e o esvaziamento da esfera política.³⁹

Aliás, nem sempre são claros os limites entre a participação e o controle da ação estatal local por parte de organizações da sociedade civil, por um lado, e a preservação de sua autonomia em relação ao Estado, por outro. O que de um ponto de vista pode ser analisado como incremento da participação e do controle social sobre o Estado também pode, de outro ângulo, ser interpretado como incremento do controle Estatal sobre a ação cidadã.⁴⁰

Essa ênfase no local como lugar preferencial da participação democrática está igualmente associada às formulações teóricas e políticas pós-modernas, e em particular à enorme influência das concepções do

³⁷ Mill (1965).

³⁸ De acordo com Carlos A. De Mattos (1989:125), é possível distinguir entre as formulações políticas descentralizadoras dos *localistas* e dos *neoliberais*. Seus sentidos são opostos. "A multiplicação de instâncias decisórias pode contribuir para acentuar a fragmentação do poder e os problemas de governabilidade nos respectivos sistemas nacionais; isso pode ser funcional para os processos de reestruturação mundial do capitalismo, mas desfavorável a uma eficaz gestão pública nacional."

³⁹ Mouffe (1981:1.829-46).

⁴⁰ Referindo-se à proposta de participação nas políticas de incentivo ao desenvolvimento por parte dos organismos internacionais nas últimas décadas, Montúfar e Muñoz (1995) chegam à seguinte conclusão: "contrariamente ao que diz a retórica participativa dos OADs (organismos internacionais de assistência para o desenvolvimento), entre 1970 e 1995 as propostas de participação foram elaborando um quadro de crescente normatização, controle e intervenção nas condutas e atitudes dos beneficiários. Em outras palavras, o projeto de integrá-los às diferentes iniciativas de desenvolvimento destinou-se a organizar sistemas de governabilidade local mais eficientes e mais bem estruturados. Por meio da participação popular, os centros nacionais e transnacionais de poder buscam ganhar presença e controle nos níveis locais; influir nas práticas dos atores naqueles níveis; e solidificar dinâmicas de aprendizado coletivo e compromissos que ultrapassem fronteiras e espaços nacionais e cimentem a continuidade de políticas e programas.

poder de Foucault. De acordo com essas perspectivas, o poder está em toda parte, tem caráter capilar, se exerce e gera resistências em cada um dos âmbitos locais, particulares, da vida social. Não existem lugares privilegiados (centralizados) do exercício do poder. Essas perspectivas têm feito enormes contribuições ao pensamento político contemporâneo. Têm produzido significativas rupturas teóricas ao solapar os pressupostos do economicismo e as concepções estruturais e deterministas da vida social, pondo sobre a mesa os processos microsociais, intersticiais e discursivos do exercício do poder. No entanto, quando se unilateraliza essa visão do poder, tornam-se opacos outros espaços — centralizados, macrossociais — de exercício do poder que, apesar de tudo, não só não desapareceram em consequência dessa crítica teórica, como ainda continuam tendo peso fundamental no mundo contemporâneo.

Torna-se um tanto paradoxal que, precisamente no momento histórico em que encontram sua máxima expressão os efeitos dos processos de globalização e de centralização do poder, as ciências sociais respondam priorizando as noções do descentralizado, do fracionado, e a perda de sentidos globais. O fim dos *grandes relatos* não é — nesse sentido — senão a crise de relatos alternativos ao relato universal do progresso, do mercado e da democracia liberal. Concepções políticas que não levem devidamente em conta o significado que têm hoje as decisões altamente centralizadas dos Estados, dos organismos supranacionais, das empresas multinacionais e dos conglomerados transnacionais de comunicação não podem dar senão uma contribuição limitada à meta de ampliação da democracia.

Em todo caso, são limitadas as respostas que podem ser dadas à exigência democrática da igualdade, a partir das relações locais de organizações da sociedade civil com organismos descentralizados do Estado. O esgotamento do modelo do Estado do bem-estar social, ou a crise da matriz estadocêntrica, não pode implicar uma resignação ética ante a inevitabilidade da desigualdade.

A idéia de participação — se tiver algum sentido do ponto de vista da democracia — pressupõe a possibilidade de ganhos como resultado do incremento na participação. No terreno econômico, poder-se-ia supor que numa sociedade mais democrática, na qual se ampliam os mecanismos para a participação de setores sociais anteriormente excluídos, esse aumento da participação se expressaria numa melhor representação de seus interesses e, logo, em maiores níveis de *equidade*. Mas a obtenção desse resultado não depende apenas do aumento da participação. O significado da participação varia conforme o lugar e os assuntos aos quais esta diga respeito e, fundamentalmente, na medida em que a participação se converta em capacidade efetiva

de decisão.⁴¹ Um incremento da participação local, um controle direto sobre as instâncias estatais descentralizadas, ou sobre as organizações públicas não-estatais que atuam nesse nível, pode obter maiores níveis de eficiência e honestidade na utilização de recursos e garantir a melhoria dos serviços. Pode igualmente ser uma forma insubstituível de abordar de modo diferencial as formas de participação requeridas num contexto tão profundamente heterogêneo como o são as sociedades latino-americanas. No entanto, esses mecanismos não são suficientes para ter impacto na construção da *agenda pública* ou para influir de forma efetiva nas políticas que, por serem globais, afetam toda a população. A ênfase unilateral na participação local e regional pode, em nome da participação, contribuir para debilitar a representação global dos interesses dos grupos mais frágeis da sociedade.

Há na América Latina uma preocupante associação entre os atuais processos de reformas políticas visando à descentralização estatal e ao aumento da participação, por um lado, e as políticas econômicas que tendem a aumentar as desigualdades e a exclusão social, por outro.

Outro aspecto crítico, não suficientemente enfatizado nos debates atuais sobre a participação na América Latina, tem a ver com a relação entre as instâncias e/ou mecanismos político-institucionais da participação e suas condições econômicas e culturais. Frequentemente os debates sobre a reforma do Estado parecem supor que existe uma sociedade civil vigorosa pressionando pelo aumento de sua participação, a qual está sendo freada ou obstaculizada por mecanismos institucionais excludentes. No entanto, a experiência dos últimos anos em todo o continente parece demonstrar com veemência que não basta criar mecanismos institucionais para garantir um crescimento significativo dos níveis e tipos de participação. No papel — seja pela via constitucional, como é o caso colombiano, ou por normas especiais, como a Lei de Participação Popular⁴² na Bolívia —, existe hoje em todo o continente um amplo dispositivo de normas legais destinadas expressamente a criar mecanismos de participação e controle popular sobre a gestão pública. Embora tenha havido experiências muito ricas de organização e participação social em muitos âmbitos — como o demonstra, entre outras coisas, a extraordinária variedade de práticas referidas neste livro —, é possível detectar uma grande distância entre a participação outorgada por esses instrumentos legais e a participação conseguida em termos efetivos. Se

⁴¹ Ballón (1995:71-4).

⁴² República de Bolívia (1997).

não se abordarem simultaneamente as condições econômicas⁴³ e culturais que geram as subordinações e exclusões que prevalecem no continente, inevitavelmente continuará sendo limitada a eficácia das reformas político-institucionais.

A provisão e o controle de serviços públicos por organizações e instituições de caráter público não-estatais: o desafio da equidade

Dos múltiplos problemas atualmente debatidos que dizem respeito às implicações da produção e do controle dos serviços por organizações da esfera pública não-estatal, serão aqui destacados somente alguns que se tornam particularmente significativos do ponto de vista das exigências democráticas.

Está claro, a experiência histórica assim o demonstra, que as organizações estatais podem ser cooptadas e submetidas a interesses particulares privados. Mas não existe razão alguma para supor que isso não possa ocorrer também quando os serviços públicos são produzidos (e/ou controlados) por agentes públicos não-estatais. Muitos são os obstáculos que se podem antepor ao objetivo do controle democrático das organizações públicas não-estatais.

Em primeiro lugar, em muitos dos processos de transferência da produção de serviços públicos do Estado para instâncias não-estatais, essa transferência é feita diretamente para organizações empresariais cujo objetivo fundamental é o lucro. As implicações desse fato variam segundo a atividade específica. Pode resultar em maiores níveis de eficiência sem maiores incidências políticas quando se trata, por exemplo, da concessão para a administração de uma obra pública como uma rodovia ou um aeroporto. São outras as conseqüências potenciais quando se trata de programas de seguridade social, educação ou saúde. Os critérios de eficiência e economia de recursos nem sempre são compatíveis com os ideais da participação, da equidade ou do acesso à informa-

⁴³ Referindo-se às limitações práticas que teve a Lei de Participação Popular na Bolívia, Humberto Delgado Espinoza conclui: "Isso nos demonstra mais uma vez que toda reforma legal com propósitos sociais e de participação popular que não se faça acompanhar de um ajuste dos mecanismos de redistribuição dos recursos econômicos e não torne essa redistribuição mais equitativa será apenas papel para encher prateleiras" (*Una reflexión sobre la Ley de Participación Popular en Bolivia. Pobreza Urbana y Desarrollo*, 4(10):64, ago. 1995).

ção.⁴⁴ O simples fato de que as tendências sejam no sentido da economia e da eficiência pode ter graves conseqüências para muitas pessoas.

O tema das implicações que a privatização de atividades públicas pode ter para o acesso à informação é de especial interesse para uma análise do ponto de vista dos valores democráticos.⁴⁵

A experiência das chamadas ONGs mostra que os problemas de privatização do público não são assuntos que dizem respeito exclusivamente ao Estado. Está abundantemente documentado que muitas organizações não-governamentais, inclusive de origem popular, podem não só burocratizar-se, mas também começar a organizar sua atividade de obtenção de recursos e de dotação de serviços em termos prioritariamente *auto-referentes*. A autojustificação, a sobrevivência, o pagamento de pessoal e o crescimento da própria organização se convertem, nesses casos, no objetivo que orienta fundamentalmente sua ação.

Sem ser uma conseqüência necessária, o discurso da esfera pública não-estatal pode servir de prova convincente para os processos de privatização e retraimento do Estado. Além disso, quando não se adotam as precauções necessárias, é possível que, com a transferência de funções para organizações, fundações e associações da sociedade civil ou da esfera pública não-estatal, se restrinja a possibilidade de definir globalmente — politicamente — os objetivos e metas das políticas públicas. Com isso pode-se estar reduzindo ainda mais o espaço do político nacional, que está sendo debilitado pela crise do Estado do bem-estar, a retração do Estado em face do mercado e o clima cultural da pós-modernidade.

É preciso considerar também que as diferenças nos níveis de financiamento, assim como na capacidade das diferentes comunidades para controlar e orientar a dotação de serviços, podem implicar a utili-

⁴⁴ As metas de uma democracia aperfeiçoada "para tornar-se mais participativa e direta" nem sempre são compatíveis com as de substituir a administração pública burocrática "por uma administração pública gerencial". A participação nos processos de tomada de decisões e eficácia na gestão correspondem a lógicas sociais diferentes. Quando existem tensões entre ambos, a decisão de como resolver a tensão é um problema *político*. Não se pode assumir automaticamente que não existem essas tensões, nem que estas devam ser resolvidas sempre a favor da eficiência. Ver Bresser Pereira & Cunill Grau (1997).

⁴⁵ Bill Kovach (1996), da Fundação Nieman em Harvard, chamou a atenção para as implicações que tem, para o exercício do jornalismo nos Estados Unidos, o fato de se entregar a empresas privadas, para sua comercialização, bases de dados ou outro tipo de informação (como documentos legislativos) considerados até há pouco estritamente públicos. Assinala igualmente o caso dos administradores privados das prisões do condado de Newton, no Texas, que adotaram a política de que os "prisoneiros não tenham contato com os meios".

zação de recursos públicos para acentuar as diferenças sociais, em vez de reduzi-las. Nos Estados Unidos, a luta da direita pela eliminação do Departamento de Educação e pelo direito à escolha escolar e a instauração de *vouchers* pagos pelo Estado para serem utilizados na escola (pública, privada, religiosa, laica) da preferência dos pais é parte de um processo no qual não só se estão acentuando as diferenças entre os distritos escolares,⁴⁶ como também revertendo os processos de integração racial (programas de integração racial conhecidos como *busing*) estabelecidos na década de 60. A desestatização dos serviços públicos, sua descentralização e o desenvolvimento de mecanismos alternativos de administração e de controle por instâncias não-estatais significam, nesse contexto, uma ampliação da segregação social e racial, e uma acentuação das diferenças no acesso às oportunidades.⁴⁷

Por último, um dos eixos mais importantes dos debates atuais sobre esses assuntos se refere às implicações da substituição do *cidadão* (com seus direitos correspondentes) pelo *cliente*. Como assinala Sue Richards:⁴⁸ "os clientes não estão habilitados para definir o objetivo público a ser alcançado, não podem intervir na reutilização, em habitações sociais, dos fundos obtidos com a venda de unidades de propriedade do município, e tampouco decidir sobre o que deve ser repartido nos planos de estudo em nível nacional, ou sobre o nível de prestações da seguridade social, ou ainda sobre o nível de recursos disponíveis para dotações extracontratuais no NHS (National Health Services). Em outras palavras, não estão habilitados para participar nas macrodecisões políticas. Sua emergência como atores no esquema de legitimação da ação pública somente os autoriza a participar em temas micro".

Nas palavras de Nuria Cunill (1997:266): "De acordo com a tradição republicana/liberal, a qualidade democrática do governo, bem como o fato de que possa representar valores públicos, está vinculado ao procedimento pelo qual se tomam as decisões. Nessa tradição, os ci-

⁴⁶ Há muito que essas desigualdades são maiores do que em qualquer outro país industrializado.

⁴⁷ Referindo-se à experiência da América Latina, Iván Finot (1996), procurando esclarecer que os processos de descentralização no continente parecem estar "dando lugar a notáveis desigualdades", propõe a seguinte explicação: "a principal causa dessa situação seria o fato de estarem sendo transferidas aos governos subnacionais responsabilidades redistributivas (...) que não lhes competem. (...) os governos nacionais deveriam reassumir o papel central de uma política de redistribuição social da receita, da qual os governos locais teriam que ser somente executores".

⁴⁸ El paradigma del cliente en la gestión pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid (1), 1994:13. Apud Cunill Grau (1997:263-4).

dadões, como corpo político, detêm a soberania de legislar. Esse caráter tende a desaparecer na nova tradição do contratualismo, que privilegia a negociação, a transação privada com o ponto de contato na administração pública — os que prestam o serviço — e renuncia aos acertos democráticos para a solução dos problemas coletivos. No modelo oferecido, *'no longer are citizens presumed to be members of a political community which it is the business of a particular system of governance to express. Theirs become a radically disaggregated and individualistic relationship to governance'*" (Yeatman, 1996).

O social em contextos profundamente heterogêneos: a sociedade civil e a esfera pública não-estatal

O conceito do público não-estatal pode apresentar, do ponto de vista teórico e político, alguns dos mesmos problemas que foram objeto de prolongados e polêmicos debates sobre o conceito da *sociedade civil*. Apesar da habitual insistência em relação à sua diversidade e heterogeneidade, o uso dessas categorias costuma pressupor a existência de certa homogeneidade tanto da sociedade civil como da esfera pública não-estatal. Isso ocorre, por exemplo, quando se define a sociedade civil, em contraste com a esfera da competição econômica (mercado) e a esfera da luta pelo poder político (o Estado), como a esfera na qual prevalecem os valores da solidariedade.⁴⁹ Apresentam-se aqui, do ponto de vista teórico, dois problemas. Em primeiro lugar, não é possível definir

⁴⁹ Ver, por exemplo, o seguinte texto de Liszt Vieira (1997:63): "Resgatada dos livros de história pelos ativistas sociais nas últimas décadas, a noção de sociedade civil se transforma e passa a ser compreendida em oposição não somente ao Estado mas também ao mercado. Agora representa uma terceira dimensão da vida pública, diferente do governo e do mercado. Em vez de surgir a idéia de um âmbito para a competição econômica ou a luta pelo poder político, passa a significar exatamente o oposto: um campo onde prevalecem os valores de solidariedade". No texto seguinte, de Neera Chandhoke (1995:9), reflete-se o tipo de caracterização normativa que é freqüente na literatura sobre a sociedade civil e a esfera pública: "*The values of civil society are those of political participation, state accountability, and publicity of politics, [accordingly, I use civil society and the public sphere interchangeably in this work]. The institutions of civil society are associational and representative forums, a free press and social associations. The inhabitant of this sphere is the rights bearing and judicially-defined individual, i.e., the citizen. The protection of the members of civil society is encapsulated in the vocabulary and institutions of rights*". Nesse tipo de proposição, nem sempre fica claro se todo o espaço social situado entre o Estado e o mercado tem essas orientações valorativas, ou se a sociedade civil e a esfera pública se referem mais delimitadamente a um subespaço social com essas características.

a sociedade civil *simultaneamente* em termos topológicos e em termos de orientações éticas ou normativas. Não se pode, nesse sentido, prejudicar que as atividades que ocupam o espaço social existente entre as que correspondem à lógica do mercado e as que operam de acordo com a lógica do Estado sejam regidas pelos valores da solidariedade. Em segundo lugar, a construção dessas categorias nesses termos estabelece homogeneizações inadequadas em cada um dos planos da vida social. Obviamente, nem toda ação do Estado é uma ação em busca do poder político, e nem toda ação da sociedade civil é uma ação na qual prevalecem os valores da solidariedade. Não são similares as ações desempenhadas por um consumidor ou um pequeno produtor no mercado e as ações oligopólicas dos grandes conglomerados produtores e financeiros transnacionais. Tampouco existe uma lógica abstrata universal do mercado. Este opera sempre dentro de determinada matriz de distribuição do poder social e de um quadro político institucional. Tais distinções são úteis num plano teórico de alto nível de abstração, mas impedem diferenciações internas cuja consideração é essencial para abordar de forma adequada os desafios da ampliação da democracia. Não é suficiente também uma definição do público em termos daquilo que diz respeito ao interesse público, em contraste com o que diz respeito a um interesse privado. Existem múltiplas concepções possíveis do que seja o interesse público, muitas delas em total contradição entre si. Assim como os integrantes da American Rifle Association invocam um interesse público — o direito de autodefesa dos cidadãos — e vêem as normas de limitação da posse de armas como uma intromissão do autoritarismo estatal na liberdade individual, outros grupos e organizações da sociedade norte-americana invocam o interesse público de uma sociedade sem violência e, portanto, com maior restrição ou proibição da posse de armas por particulares. Os grupos racistas invocam o interesse público do direito à preservação da diferença e da identidade cultural/ racial, ameaçadas pelos imigrantes, enquanto os grupos defensores dos direitos humanos invocam o interesse público da igualdade e da não-discriminação. Não existe forma de discriminar entre as legitimidades comparadas desses diferentes apelos ao interesse público fora da aplicação de critérios políticos e/ou valorativos. Isso não depende de sua localização em um determinado espaço da topologia social.

Nas formulações sobre a sociedade civil que se vêm desenvolvendo nos últimos anos, em particular no influente texto de Jean Cohen e Andrew Arato (1992), deu-se um fértil aprofundamento nas potencialidades do conceito para abordar os desafios da ampliação da democracia depois da crise do socialismo. A noção de sociedade civil como um âmbito social diferente do mercado oferece ricas potencialidades para

abordar teoricamente os desafios do controle tanto do Estado como do mercado. No entanto, não basta separar o mercado da sociedade civil para que o que permaneça tenha a coerência que aparentemente supõem seus teóricos. A sociedade civil continua sendo um lugar de embates culturais, de interpretação, inclusão e exclusão, e de lutas pela hegemonia.⁵⁰

Alguns desses mesmos problemas se apresentam em relação ao Estado. O Estado nas sociedades contemporâneas é tão extremamente complexo e diverso que são poucas as caracterizações globais que se podem formular sobre ele. Muitos dos debates políticos contemporâneos estão repletos de afirmações extremamente reducionistas ou monolíticas sobre o Estado. Dada a diversidade de ações desempenhadas pelo Estado contemporâneo, não é possível caracterizar o Estado num sentido unívoco. O Estado no terreno militar ou policial não é o mesmo que atua na política social. O Estado em suas ações que contribuem para a redistribuição da riqueza não é o mesmo que subsidia maciçamente o capital e que contribui, ao contrário, para sua concentração. A ação centralizada do Estado não é a mesma que a ação de instâncias municipais do poder público, nas quais os limites entre o estatal e o não-estatal são extremamente porosos.

A separação analítica das organizações da ação coletiva que classifica previamente umas como correspondentes à esfera estatal (partidos políticos) e outras como pertencentes à esfera pública não-estatal ou à sociedade civil (ONGs ou movimentos sociais) também nem sempre é adequada para compreender os processos reais. A decisão de um grupo social determinado a atuar numa conjuntura particular como organização política, concorrendo a alguma eleição, por exemplo, não im-

⁵⁰ As formulações teóricas a respeito da sociedade civil que foram propostas a partir da teoria crítica nos últimos anos estão fortemente determinadas pela crise do socialismo e pelo trauma do autoritarismo estatal das sociedades do Leste. Em consequência, há uma tendência acentuada para a naturalização das relações de mercado e para definir o sentido e as potencialidades democratizadoras da sociedade civil em termos delimitados que não ponham em questão a autonomia básica da esfera econômica. Isso explica a ênfase no necessário caráter autolimitante das ações da sociedade civil em suas relações tanto com o Estado quanto com o mercado. Nas palavras de Ellen Meiksins Wood (1990:63): *"The two contrary impulses can be summed up this way: the new concept of civil society signals that the left has learned the lessons of liberalism about the dangers of state oppression, but we seem to be forgetting the lessons we once learned from the socialist tradition about the oppressions of civil society. On one hand the advocates of civil society are strengthening our defense of non-state institutions and relations against the power of the state; on the other hand, they are tending to weaken our resistance to the coercions of capitalism"*.

plica necessariamente que esteja havendo uma transformação qualitativa em seus objetivos nem em suas relações com os âmbitos sociais nos quais se insere. Trata-se de fronteiras difusas que não podem ser conceitualizadas como âmbitos sociais nitidamente separados. Não basta caracterizar esses âmbitos da sociedade em termos de lógicas ou racionalidades fundamentadoras. É igualmente necessário reconhecer suas complexidades e tensões internas e examinar suas articulações com os tecidos do poder que atravessam a sociedade. Se não se assume expressamente aquele que é o aspecto mais significativo tanto da sociedade civil como da esfera pública — suas profundas *desigualdades* e *heterogeneidades* —, o conceito de esfera pública perde valor analítico e corre o risco de repetir o maniqueísmo presente em parte da literatura sobre sociedade civil, que atribui ao Estado todas as potencialidades autoritárias, a ineficiência, a corrupção e o clientelismo, enquanto a sociedade civil é vista como portadora da criatividade, da eficiência e da liberdade.

Segundo Bresser e Cunill (1997): "O interesse público não existe de forma absoluta e, portanto, autoritária. Existe, porém, de forma relativa, através do consenso que se vai formando sobre o que constitui uma moral comum. Esse consenso parte de uma distinção entre o auto-interesse e os valores cívicos como fatores determinantes de motivação humana. A sociedade civilizada e a constituição de um consenso sobre o interesse público são fruto da racionalidade substantiva orientada para fins (em vez da racionalidade instrumental)".

Eis o centro do que deveria ser o debate sobre as potencialidades democráticas do desenvolvimento da esfera pública não-estatal: *as condições nas quais é possível uma comunicação efetivamente democrática*. A possibilidade da construção (democrática) de um consenso sobre o interesse público é remota em contextos de extrema hierarquização social e profunda heterogeneidade cultural, como as existentes na América Latina. Para que a idéia de uma comunicação horizontal e democrática seja algo mais que uma abstrata declaração de princípios, as propostas sobre a reconstituição das relações entre Estado e sociedade devem encarar esse problema.

Um dos âmbitos onde a globalização se deu de forma mais espetacularmente acelerada nos últimos anos foi o das comunicações, com a expansão mundial dos grandes conglomerados de televisão a cabo e por satélite. Em alguns países centrais com Estado forte (por exemplo, França), tentou-se, com êxito limitado, impor algumas barreiras a esse processo em defesa da língua e da produção cultural nacional. Nos países latino-americanos, a combinação de Estados frágeis e a condição de subordinação ao sistema mundial dificultam

ainda mais essa possibilidade. A conseqüência foi o fortalecimento de uma *esfera pública transnacionalizada* — que não só contribui para a criação e reprodução de padrões de consumo e modelos de “boa vida”, mas também interpreta o mundo (cria “a história”) a partir de determinadas perspectivas e demarca de forma estrita os limites da agenda pública.

Os processos sociais nunca têm significações unívocas. Simultaneamente à constituição de uma esfera pública transnacionalizada, controlada principalmente pela publicidade e pela indústria de comunicações e entretenimento, os processos de globalização também apresentam uma vigorosa vertente que aponta numa direção democrática e participativa, o que permite falar de uma *sociedade civil internacional*⁵¹ e de uma *cidadania globalizada*.⁵² Essa esfera pública não-estatal transnacionalizada tem indubitável influência, associada em particular ao desenvolvimento da doutrina e das diretrizes internacionais dos direitos humanos e à luta pela preservação do ambiente. Os agentes dessa esfera pública conquistaram crescente legitimidade internacional. Trata-se, no entanto, de processos profundamente assimétricos, e essas tendências que temos caracterizado como democratizantes só têm capacidade para se opor parcialmente às atuais tendências hegemônicas na constituição da esfera pública transnacionalizada.⁵³

Nos debates atuais sobre o *social*, sobre a *sociedade civil*, e sobre o *público não-estatal* tende a haver, como pressuposto mais ou menos implícito, uma noção do social e de sociedade civil que tem sua origem nas formas históricas particulares nas quais se desenvolveu a sociedade civil na experiência européia. Em alguns autores, essa identificação da sociedade civil com a experiência histórica européia é particularmente categórica. A sociedade civil é concebida como uma experiência única, particular do Ocidente, a ser repetida pelos demais

⁵¹ Para uma análise das formas nas quais as organizações internacionais não-governamentais produziram mudanças no sistema internacional, e até que ponto é possível hoje falar de uma sociedade civil internacional, ver Ghils (1992:417-31).

⁵² Liszt Vieira (1997).

⁵³ Nas palavras de César Ricardo Siqueira Bolaño (1997:94): “No caso da nova esfera pública global, o que se pode observar é que o paradigma da comunicação de massas se mantém alheio à maioria da população mundial, reforçando até mais seu sentido manipulador e, principalmente, o caráter inócuo do processo democrático burguês. Paralelamente, um setor restrito da população, ainda que sempre crescente em termos absolutos, constituirá uma massa crítica capaz de influenciar em maior ou menor medida nas decisões dos políticos. Na verdade, inclusive no interior dessa massa crítica, as possibilidades de ação em relação ao poder serão não apenas variáveis de acordo com a conjuntura, mas sobretudo assimétricas”.

povos do planeta.⁵⁴ Segundo John A. Hall (1995:4,15), como "as origens da modernidade estão na Europa, e somente na Europa", é na história européia que se há de buscar o significado da sociedade civil. Na concepção de Hall, a sociedade civil está inseparavelmente ligada ao individualismo liberal. É esse o componente "medular" da sociedade civil. No que pode ser qualificado como um fundamentalismo liberal, nem toda diversidade é aceitável. "A diversidade somente é aceitável dentro do quadro de referência compartilhado do valor do indivíduo", isto é, dentro do modelo de individualismo liberal. De acordo com Ernest Gellner (1995), a sociedade civil, como espaço diferente dos nexos tradicionais e autônomo com relação ao Estado centralizado, foi construída pelas relações de mercado, no qual existem os *homoens modulares*. A sociedade civil e a democracia somente são possíveis com homens modulares. A tarefa da modernização e democratização no resto do planeta é a tarefa histórica de criar esses seres.⁵⁵

Nas perspectivas hegemônicas do pensamento social, o público continua sendo pensado como o *público burguês*. Isso implica uma determinada concepção e prática da separação entre o econômico e o político, entre o político e o religioso, que não é uma separação "natural", e sim a naturalização de uma experiência feita por uma ciência social que não é capaz de reconhecer até que ponto suas categorias são expressão de condições histórico-culturais particulares. Como argumentou de forma contundente a teoria política feminista, as noções do público e do privado e a própria concepção de cidadão utilizadas pela teoria política contemporânea continuam correspondendo à separação entre o público e o privado da sociedade fortemente patriarcal da Europa do século passado: a separação entre a esfera do importante, do masculino, do público (Estado e trabalho assalariado), e a esfera do menos importante, do feminino, do privado (família e criação dos filhos).⁵⁶

Não é de gênero a única exclusão. O discurso hegemônico das ciências sociais sobre as sociedades latino-americanas tende a ignorar as particularidades históricas e culturais dessas sociedades, sua heterogeneidade estrutural, pensando o continente com os padrões de referência da experiência liberal européia. Dir-se-ia que esse discurso não se refere tanto a essas sociedades como elas foram historicamente, e sim a um imaginário fundamentalmente eurocêntrico

⁵⁴ Ver, por exemplo, Perez-Díaz (1995).

⁵⁵ Para uma crítica do uso inadequado dos modelos ocidentais de sociedade civil para a compreensão de outras sociedades, ver Hann & Dunn (1996).

⁵⁶ Ver, por exemplo, Fraser (1989).

sobre elas.⁵⁷ Nem no pensamento político ou teológico dos colonizadores ibéricos, nem na teoria política do liberalismo que nutriu o pensamento da emancipação, se concebeu sequer a possibilidade do reconhecimento do direito à diferença dos povos da América. Os índios foram concebidos juridicamente a partir de formulações prévias, constituídas com base na experiência européia⁵⁸. Na tradição liberal, a partir de Locke, o direito privado e o direito público estão definidos a partir de um direito individual fundador: o direito à propriedade privada. "A ordem da sociedade haverá de responder à faculdade do indivíduo. Não há direito legítimo fora dessa composição."⁵⁹ A partir dessa fundamentação, todo uso dos recursos que não corresponda à propriedade privada individual carece de legitimidade. As terras que não estejam apropriadas e exploradas individualmente podem ser consideradas desocupadas.⁶⁰ Como afirma Clavero (1994:22, 23, 25-6, 27):

"Todo o resto da humanidade — sua maior parte, portanto — pode ficar excluído inclusive por mera presunção, sem necessidade de maior conhecimento. A exclusão pode ser completa, tornar-se tanto absoluta quanto integral, não somente da propriedade, desse direito sobre si mesmo e sobre a natureza, mas também da política, de um direito sobre a própria sociedade. Para a perspectiva constitucional, para essa nova mentalidade, os indígenas não reúnem condições para ter direito algum, nem privado nem público."

⁵⁷ Bonfil Batalla (1989). Essa interpretação do continente não só a partir das categorias do pensamento europeu, mas também a partir do dever ser definido por essa experiência histórica é o que Fernando Coronil e Walter D. Mignolo definem como *ocidentalismo*. Ver Coronil (1996); e Mignolo, Walter D. Posoccidentalismo: epistemologías fronterizas y el dilema de los estudios (latinoamericanos) de áreas. *Revista Iberoamericana*, 62 (176-177), jul./dic. 1996.

⁵⁸ "O status que se dá com caráter geral para o caso dos indígenas, esse novo estado, foi resultante da concorrência para seu caso entre um trio de velhos estados, de status previamente cunhados, do estado de *rústico*, do estado de *pessoa miserável* e do estado do *menor*" (Clavero, 1994:12-13).

⁵⁹ Clavero (1994:22).

⁶⁰ Clavero (1994:22) sintetiza a posição de Locke nos seguintes termos: "quando não há plantação nem colheita, nem a ocupação efetiva serve para gerar direito, essa parte da terra, esse continente da América, ainda que esteja povoado, pode entretanto ser considerado vago, à disposição do primeiro colono que chegue e se estabeleça. O aborígine que não se atenha a esses conceitos, a tal cultura, não tem nenhum direito".

"O resultado não é a universalização do direito, e sim a entronização do próprio universo jurídico com expulsão radical de qualquer outro. Já não é apenas que o indígena se encontre numa posição subordinada. Agora o resultado é que não ele tem lugar nenhum se não se mostrar disposto a abandonar por completo seus costumes e a desfazer inteiramente suas comunidades para poder integrar-se no único mundo constitucionalmente concebível do direito."

Essa forma de conceber o direito inaugura igualmente a existência do *público* no continente americano: "Direito também se admite coletivo, de uma coletividade, mas somente daquele, ou somente daquela que corresponda e sirva ao primeiro, ao direito de autonomia pessoal e propriedade privada, a essa liberdade civil fundamental que então assim se concebia. Dito de outro modo, somente cabe ao público o direito, não de qualquer comunidade, mas apenas da instituição política constituída conforme a esse fundamento, com vistas a sua existência e asseguração".

As constituições liberais da época da fundação das repúblicas latino-americanas são uma notável expressão de uma visão do continente que abstrai de sua realidade histórica cultural, reconhecendo uma só língua, uma só religião e uma só modalidade de organização política. A presença das populações indígenas — majoritária em muitos países nessa época — nem sequer é mencionada na maioria desses textos. A realidade a propósito da qual se propõem legislar é concebida como uma folha em branco sobre a qual se desenha uma réplica da Europa. A Constituição equatoriana de 1830 é, nesse sentido, uma exceção. Em seu artigo 68, diz: "Este Congresso Constituinte nomeia os veneráveis curas párocos como tutores e pais naturais dos indígenas, exercendo seu ministério de caridade em favor dessa classe inocente, abjeta e miserável".⁶¹

⁶¹ Apud Torres Galarza (s.d., p. 46). Andrés Guerrero assinala que, a partir de 1857, os indígenas do Equador deixaram de ser caracterizados juridicamente como "indígenas contribuintes", com o que a "dominação deixou de ser um fato público político; transformou-se num assunto privado, num arbítrio de tratamento pessoal dos cidadãos [brancos-mestiços] com 'seus próprios índios'. (...) Tal como foi denunciado pelo pensamento político feminista, uma conseqüência da constituição da bipolaridade público/privado é que isso traça uma fronteira arbitrária, na qual se excluem do político os fenômenos (e populações) situados nesse lado... sombrio da vida cotidiana. Paradoxalmente, com a extensão da cidadania às populações indígenas do presente republicano, ficaram fora do político cidadão." Essas populações estavam constituídas em "um âmbito (territorial, jurídico, conceitual) sem nome, fora das classificações republicanas, mas criado no processo da construção do Estado nacional no século XIX para *administrar povoações*, 'um mais além constitutivo' (Derrida): um espaço que, por diferença, confere significado ao sistema cidadão branco-mestiço" (Poblaciones indígenas, ciudadanía y representación. *Nueva Sociedad* [150]:99-102, jul./ago. 1997).

Não se trata apenas de antecedentes históricos remotos. Até muito recentemente, na quase totalidade dos países do continente, as constituições e os sistemas político-institucionais continuavam abstraindo da heterogeneidade e da diferença. A partir do pressuposto liberal de cidadãos com direitos políticos iguais como *indivíduos*, ignorou-se uma realidade política cultural, geográfica e étnica que, passados mais de 500 anos da conquista, não dá sinais de estar em via de desaparecer. Define-se implícita ou explicitamente em todos os sistemas políticos latino-americanos um modelo de cidadania no qual para se chegar a ser cidadão é preciso que milhões de indivíduos deixem de ser o que são como integrantes de comunidades culturais e étnicas para converter-se nos seres *modulares* sem os quais, de acordo com Ernest Gellner (1995), não pode haver sociedade civil.

A partir dessas perspectivas integracionistas e individualizantes não é possível dar resposta às exigências formuladas pelos povos indígenas. Isso exigiria o reconhecimento da heterogeneidade dessas sociedades e de outro tipo de direitos — não individuais, mas coletivos — que não corresponde aos discursos hegemônicos sobre a sociedade civil e o público. O tema do reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, dos direitos coletivos e do direito à autonomia continua sendo hoje, na época do multiculturalismo, extremamente polêmico,⁶² mas também marginal nos debates dos últimos anos sobre democratização e reforma do Estado.

E no entanto, com o ressurgimento das lutas dos povos indígenas nas últimas décadas, esse não parece ser um "problema" que vá desaparecer. Como essas lutas encontram limites nos próprios fundamentos da conformação dos Estados nacionais latino-americanos, chegou-se em vários países à exigência de reformulações constitucionais. Em 1994, a Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador apresentou ao Congresso Nacional a proposta de uma nova Constituição que reconhecesse "o direito das Nacionalidades Indígenas à sua autodeterminação, assim como o reconhecimento dos direitos coletivos que, como povos históricos, lhes correspondem, garantindo uma real participação e o fortalecimento de uma verdadeira democracia plena". "A declaração do Estado equatoriano como plurinacional, pluricultural, e plurilíngüe, e que se reconheçam os idiomas dos Povos Indígenas como oficiais e de relação intercultural."⁶³

⁶² Para um aporte recente sobre as implicações que teriam para a organização dos Estados latino-americanos o reconhecimento dos direitos indígenas, ver: Stavenhagen (1996a); e Mayer (1996).

⁶³ Apud Torres Galarza (s.d., p. 54-5).

O direito constitucional à autonomia para a obtenção de uma democracia pluricultural é igualmente a exigência principal dos povos de Chiapas e o aspecto central dos acordos assinados entre o Exército Zapatista de Liberação Nacional e o governo mexicano em San Andrés de Larráinzar⁶⁴. Com base na noção liberal de direito individual, o chefe da delegação do governo nas negociações com o EZLN, Marco Antonio Bernal, argumenta que a autonomia indígena "não é factível, pois é obrigação do governo zelar pela igualdade jurídica de todos os mexicanos, incluindo os indígenas".⁶⁵

O tema indígena é somente a expressão mais visível de um regime sistemático de exclusões que opera nos sistemas políticos e na cultura latino-americana.⁶⁶ Esses são temas centrais para toda reflexão sobre a esfera pública. Do contrário, corremos o risco, quando falamos da esfera pública, de estarmos nos referindo muito limitadamente à experiência de uma minoria de habitantes urbanos privilegiados.

Processos de criação de sentido, constituição de sujeitos sociais e democracia

Outra forma de abordar os assuntos mencionados anteriormente é por meio da análise dos processos discursivos pelos quais se constituíram historicamente — e continuam se constituindo — os sujeitos sociais e as identidades coletivas e individuais na América Latina. Esse é um processo que pode ser caracterizado plenamente como *colonial*,⁶⁷ no

⁶⁴ De acordo com Pablo González Casanova (1996), trata-se de um conceito de autonomia que não se fundamenta na "pureza étnica" nem no "racismo dos pobres". Não pretende a criação de "reservas indígenas". Tampouco se trata de uma autonomia que ponha em questão o Estado nacional. Nos acordos de San Andrés, o reconhecimento do direito à livre determinação dos povos indígenas se dá "em um quadro constitucional de autonomia assegurando a unidade nacional" (apud Stavenhagen, 1996b).

⁶⁵ No es factible la autonomía territorial de los indígenas. *La Jornada*, Ciudad de México, 14-1-1997. Para uma cuidadosa apresentação dos reconhecimentos constitucionais dos direitos indígenas que se deram na América Latina nas últimas três décadas, ver Clavero (1994, anexo I).

⁶⁶ Os migrantes de países vizinhos (bolivianos e paraguaios na Argentina, colombianos e equatorianos na Venezuela) são hoje os sujeitos subalternos que crescem mais aceleradamente no continente. São explorados economicamente, submetidos a discriminações racistas e chauvinistas, carecem de proteções legais e estão excluídos da participação política por serem estrangeiros.

⁶⁷ Ver Lander (1997).

sentido que tem esse termo nos debates atuais sobre o *discurso colonial* e a *teoria pós-colonial*.⁶⁸

O discurso e os processos de identificação e classificação dos diferentes grupos étnicos e culturais formulados pelos sujeitos dominantes — brancos e urbanos — tiveram uma continuidade fundamental desde a colônia, passando pelo pensamento independentista, o liberalismo e o positivismo posteriores, a sociologia da modernização e o atual discurso sobre a democracia, a modernidade e a globalização. Os *outros* — índios, negros, mulatos, migrantes, camponeses — foram categorizados de forma nitidamente hierarquizada e excludente. De modo automático se assume a superioridade de tudo que tem origem branca, européia, norte-americana, moderna, em relação a qualquer outra possível contribuição ou tradição cultural. Tal como fez o pensamento hegemônico desde a colônia, o pensamento político contemporâneo tende a ver essas diferenças como resíduos a serem superados pelos processos de modernização e globalização. Modernizar-se é deixar de ser como se é — diferente, inferior — para chegar a ser como se deveria ser (embora seja essa uma possibilidade negada à maioria) — branco, cosmopolita, urbano.

O racismo com relação às pessoas negras ou índias e, em geral, aos portadores de culturas "atrasadas" — tanto nos âmbitos privados como na esfera pública — não é uma presença residual, produto de atitudes de preconceito superficiais que possam ser superadas com campanhas de consciência cívica. É a expressão — e uma das formas de reprodução — de uma ordem política, econômica e cultural profundamente hierarquizada e excludente. Pouco poderemos entender sobre a sociedade civil e a esfera pública no continente se abstrairmos da operação continuada desses eficazes processos de exclusão e hierarquização social.⁶⁹

Contribuição inestimável do pós-estruturalismo e do pós-modernismo ao pensamento político contemporâneo foi o questionamento do determinismo estrutural, do economicismo e do essencialismo, bem

⁶⁸ Ver: Said (1979); Williams & Chrisman (1994); Rivera Cusicanqui & Barragán (1997).

⁶⁹ Na América Latina, subestimou-se a presença do racismo como força social atuante nessas sociedades, predominando o mito de democracia racial. Isso é particularmente certo nos países em que houve maior miscigenação. Como assinala Carlos Hasenbalg (1996:182), "o mito racial latino-americano cumpre importante função de controle social, apontando para a unidade nacional e ocultando a existência de divisões raciais e sociais. Além disso, essa mitologia racial permitiu às elites da América Latina estabelecer um terreno de superioridade moral sobre os economicamente poderosos vizinhos anglo-saxões do Norte. Essa mitologia racial funciona como modelo consciente de representação dos latino-americanos, incluindo os afro-latinos. Por trás do modelo consciente existe outro modelo, latente ou inconsciente, no qual as pessoas não-brancas de todas as tonalidades de pele têm um lugar perfeitamente localizado na hierarquia sócio-econômica e de prestígio social".

como o reconhecimento do significado que têm os processos *simbólico-interpretativos* ou de *construção de sentido* na constituição e reprodução da vida social. Do ponto de vista dos ideais de justiça e equidade, isso tem implicações profundas. O acesso a, e a participação em, processos interpretativos e de criação de sentido por parte dos diferentes setores sociais e culturais em sociedades tão profundamente heterogêneas e hierarquizadas como as latino-americanas se constitui numa exigência medular para a própria idéia de democracia. Foi precisamente o monopólio dos instrumentos interpretativos e de criação de sentidos hegemônicos por parte de setores sempre muito minoritários que permitiu a constituição das mais amplas maiorias como não-sujeitos, seres subordinados, excluídos, inferiores, sem história e que pouco ou nada contribuem para o futuro dessas sociedades. Foi esse o conteúdo da maior parte da interpretação histórica sobre o continente, do ensino que se realizou nas escolas e, mais recentemente, nos meios de comunicação social. Os processos simbólico-interpretativos de constituição da *alteridade* como diferente e inferior não é senão a outra face dos processos materiais de exclusão e subordinação. Que sentido democrático pode ter, por exemplo, o controle de uma comunidade sobre sua escola se os livros de história utilizados reafirmam a exclusão e subordinação (por razões étnicas, culturais, nacionais) dos integrantes dessa comunidade?

É cada vez mais evidente a estreita relação existente entre a noção de *sujeito de conhecimento* e *sujeito da ação social e política*. Sem uma democratização profunda dos principais instrumentos de interpretação e criação de sentido da sociedade contemporânea — a escola e os meios de comunicação social —, são limitadas as possibilidades de avançar em *outros* âmbitos da vida coletiva para maiores graus de democratização. Aqueles que são excluídos, submetidos como objetos do conhecimento, dificilmente podem atuar como sujeitos sociais e políticos autônomos, individual ou coletivamente.

Dadas essas condições sociais e culturais de exclusão, hierarquização e desqualificação de todos esses diversos *outros* que não correspondem ao paradigma do cidadão urbano e moderno, é possível concluir que os desafios com que se defronta a construção da democracia no continente são muito mais complexos que os referentes às modalidades de organização do Estado ou aos mecanismos institucionais da participação cidadã. Dependendo de como se articule com os processos econômicos, políticos e culturais que se verifiquem no conjunto das sociedades contemporâneas, o fortalecimento da esfera pública não-estatal pode significar um avanço democrático ou, pelo contrário, uma forma de legitimar a primazia neoliberal do mercado.

Referências bibliográficas

- Altimir, Oscar. Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste. *Revista de la Cepal* (52), abr. 1994.
- Ballón, Eduardo. Yo participo, tú participas, ¿ellos deciden? *Pobreza Urbana e Desarrollo*, 4(10), ago. 1995.
- Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1989, 1994, 1995*. Washington, D.C., 1989, 1994, 1995.
- Banco Mundial: *Informe anual 1996*. Washington, D.C., 1996.
- Bejarano, Ana María. Para repensar las relaciones Estado, sociedade civil y régimen político. Una nueva mirada conceptual. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Caracas (2-3), 1996.
- Bernal, Marco Antonio. No es factible la autonomía territorial de los indígenas. *La Jornada*. Cidade de México, 14-1-1997.
- Berry, Albert. The income distribution threat in Latin America. *Latin American Research Review*, 32(2), 1997.
- Bonfil Batalla, Guillermo. *México profundo. Una civilización negada*. México, Grijalbo, 1989.
- Borón, Atilio. State decay and democratic governance in a global neoliberal order. In: *XVII World Congress of the International Political Science Association*. Seoul, Korea, Aug. 1997. mimeog.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos & Cunill Grau, Nuria. Lo público no estatal en el nuevo Estado del siglo XXI. In: Seminario Lo Publico No Estatal en el Nuevo Estado del Siglo XXI. Salvador, BA, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad), 25 e 26 jul. 1997. (Documento de Referencia.)
- Cavarozzi, Marcelo. Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*. Madrid (74), 1991.
- Chandhoke, Neera. *State and civil society. Explorations in political theory*. New Delhi, Sage, 1995.
- Clavero, Bartolomé. *Derecho indígena y cultura constitucional en América*. México, Siglo XXI, 1994.

- Cohen, Jean & Arato, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge, MIT Press, 1992.
- Coronil, Fernando. Beyond occidentalism. Towards nonimperialism geohistorical categories. *Cultural Anthropology*, 11(1), Feb. 1996.
- Cunill Guria, Nuria. *La apertura de nuevos espacios públicos y la rearticulación de las relaciones Estado-sociedad civil*. Caracas, Universidad Central de Venezuela, fev. 1997. (Tese Doutoral Faces.)
- De Mattos, Carlos A. Falsas expectativas ante la descentralización: localistas y neoliberais en contradicción. *Nueva Sociedad*. Caracas (104), 1989.
- Espinoza Delgado, Humberto. Una reflexión sobre la Ley de Participación Popular en Bolivia. *Pobreza Urbana y Desarrollo*, 4(10):64, ago. 1995.
- Finot, Iván. Descentralización, equidad y participación en América Latina: una aproximación económica. Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, 22 mayo 1996. mimeog.
- Fischer, Claude S.; Hout, Michael; Sánchez Jankowski, Martín; R. Lucas, Samuel; Swidler, Ann & Voss, Kim. *Inequality by design. Cracking the bell curve myth*. Princeton University Press, 1996.
- Forrester, Viviane. *El horror económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Fraser, Nancy. What is critical about critical theory? The case of Habermas and Gender. In: Fraser, Nancy. *Unruly practices. Power, discourse and gender in contemporary social theory*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1989.
- Gellner, Ernest. The importance of being modular. In: Hall, John A. (ed.). *Civil society. Theory, history and comparison*. Cambridge, Polity Press, 1995.
- Ghils, Paul. International civil society: international non-governmental organizations in the international system. *International Social Science Journal*, 44(3), 1992.
- González Casanova, Pablo. Las autonomías. *La Jornada*. Cidade de México, 11-12-1996.
- Hall, John A. In search of civil society. In: Hall, John A. (ed.). *Civil society. Theory, history and comparison*. Cambridge, Polity Press, 1995.

- Hann, Chris & Dunn, Elizabeth (eds.). *Civil society. Challenging Western models*. London, Routledge, Laundress, 1996.
- Hasenbalg, Carlos. Desigualdades raciales en Brasil y en América Latina: respuestas tímidas al racismo encubierto. In: Jelin, Elizabeth & Hershberg, Eric (coords.). *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad, 1996.
- Held, David. Democracy: from city-States to a cosmopolitan order? In: Held, David (ed.). *Prospects for democracy*. Stanford, Stanford University Press, 1993.
- International Monetary Fund. *Annual Report 1994*. Washington, D.C., 1994.
- Kliksberg, Bernardo. El problema social en América Latina: algunas interrogantes. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (1), ene./mar. 1995.
- Kovach, Bill. When public business goes private. *New York Times*, 4-12-1996.
- Krugman, Paul R. The rich, the right and the facts. Deconstructing the income distribution debate. *The American Prospect* (11), Autumn 1992.
- Lander, Edgardo. Modernidad, colonialidad e postmodernidad. In: XXI Congreso Latinoamericano de Sociología, Mesa Redonda Modernidad, Premodernidad e Postmodernidad, São Paulo, ago./sept. 1997. mimeog.
- Marx, Karl. *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (minuta) 1857-1858*. Buenos Aires, Argentina, Siglo XXI, 1972. v. I.
- Mayer, Enrique. Reflexiones sobre los derechos individuales y colectivos: los derechos étnicos. In: Jelin, Elizabeth & Hershberg, Eric (coords.). *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad, 1996.
- Mill, J. S. *La libertad/Gobierno representativo/Esclavitud femenina*. Madrid, Tecnos, 1965.
- Montúfar, César & Muñoz, Pabel. Desarrollo participativo y gobernabilidad local. Análisis del discurso de las agencias de asistencia internacional sobre la participación social 1970-1995. In: XXI Congreso Latinoamericano de Sociología, São Paulo, sept. 1997. mimeog.
- Mouffe, Chantall. Democracia y nueva derecha. *Revista Mexicana de Sociología*. 1981. (Número extraordinario.)

- Pedrazzini, Ives & Sánchez, Magaly. *Malandros, bandas y niños de la calle. Cultura de urgencia en la metrópolis latinoamericana*. Valencia, Hermanos Vidal, 1994.
- Perez-Díaz, Víctor. The possibility of civil society: traditions, character and challenges. In: Hall, John A. (ed.). *Civil society. Theory, history and comparison*. Cambridge, Polity Press, 1995.
- Piven, Frances Fox & Elswood, David. Controversy. *The American Prospect* (27), jul./ago. 1996.
- Quijano, Aníbal. Work in a turning point. *Boletín para el Comité de Programa de ISA*. mayo 1997. (Documento para o Simpósio Tecnologia y Trabajo, do XVI Congreso Mundial de Sociología, 1998.)
- República de Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Participación Popular. *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. Caracas, Nueva Sociedad, 1997.
- Rivera Cusicanqui, Silvia & Barragán, Rossana (comps.). *Debates post coloniales. Una introducción a los estudios de la subalteridad*. La Paz, Historias, Sephis e Aruwiyiri, 1997.
- Ruccio, David F. When failure becomes a success: class and the debate over stabilization and adjustment. *World Development*, 19(10), 1991.
- Said, Edward. *Orientalism*. New York, Vintage Books, 1979.
- Sigueira Bolaño, Cesar Ricardo. La génesis de la esfera pública global. *Nueva Sociedad* (147), ene./fev. 1997.
- Soriano Puig, Carmen. *O rosto moderno da pobreza global*. Petrópolis, Vozes, 1995.
- Stavenhagen, Rodolfo. Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales. In: Jelin, Elizabeth & Hershberg, Eric (coords.). *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad, 1996a.
- . Equívocos de la autonomía. *La Jornada*. Ciudad de México, 18-12-1996b.
- Streeten, Paul. Quién gana y quién pierde con la globalización. *El BID*. Washington, D.C., nov. 1996.
- Torres Galarza, Ramón (ed.). *Derechos de los pueblos indígenas. Situación jurídica y políticas de Estado*. Quito, Conaie, Ceplaes, Abya-Yala, s.d.

- Touraine, Alain. El renacimiento de la idea de desarrollo. Conferencia Magistral no XXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. São Paulo, 4 sept. 1997.
- United Nations Development Programme (UNDP). *Human Development Report*. Oxford, Oxford University Press, 1996.
- Vieira, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro, São Paulo, Record, 1997.
- Wallerstein, Immanuel. *Unthinking the social sciences: the limits of nineteenth century paradigms*. Cambridge, Polity Press, 1991.
- (coord.). *Abrir las ciencias sociales. Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*. México, Siglo XXI, 1996.
- Williams, Patrick & Chrisman, Laura (eds.). *Colonial discourse and post-colonial theory: a reader*. New York, Columbia University Press, 1994.
- Wolff, Edward N. How the pie is sliced. America's growing concentration of wealth. *The American Prospect* (22), Summer 1995.
- Wood, Ellen Meiksins. The uses and abuses of civil society. *The Socialist Register*, 1990.