

Estado, Sociedade e Democracia

um novo contrato social para um novo estado social

Hildebrando Pereira Neto¹

Resumo

O Estado e a Sociedade, ao longo da era moderna, sempre estiveram distanciados, como se os problemas estatais não fossem também de toda a sociedade civil. Os porquês desse distanciamento são variados, mas, certamente, a presença de elites atrasadas e antidemocráticas no núcleo dos poderes estatais é fator preponderante na exclusão da sociedade civil das decisões governamentais. A globalização e seu inerente corolário, o neoliberalismo, aprofundaram essa dicotomia, haja vista o desprestígio que as políticas neoliberais nutrem pelo Estado, especialmente pelo *Welfare State*. Entre tantas nefastas conseqüências da globalização neoliberal, entretanto, o aumento da exclusão social é o mais preocupante. Assim, o Estado Social intervencionista, nos moldes keynesianos, conjunturalmente é impensável, restando, então, a construção de um novo contrato social e um novo Estado Social em bases mais plurais, em que a sociedade civil e a democratização de suas relações com o Estado são pressupostos fundamentais para a minimização do impacto excludente dos fenômenos citados do capitalismo global.

Palavras-chave: estado, sociedade, contrato social, estado social.

Abstract

Throughout modern history, State and society have always been far apart as if the State problems did not affect civil society any way. There are many reasons for such distance but, certainly, the presence of uncultured and anti-democratic elites in the centre of State powers stands out as a key reason in the exclusion of the civil society from governmental decisions. Globalization and its inherent consequence, the neoliberalism, have reinforced this dichotomy even more, taking into account the fact that neoliberal policies have looked down on the State, especially on the *Welfare State*. However, among so many harmful consequences from neoliberal globalization, increase in social exclusion is considered the main concern. Being so, the interventionist Social State, according to the Keynes perspective, is conjuncturally out of question and thus society is left with the idea of making a new Social Contract as well as a new Social State embedded in a more pluralist foundation in which the civil society and the democratization of its relationships with the State are seen as crucial aspects for reducing the excluding impact caused by the global capitalism mentioned phenomena.

Keywords: state, society, social contract, social state.

¹ Especialista em Direito, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania da Unijuí e professor no Instituto de Ensino Superior de Santo Ângelo.

Introdução

Questão tormentosa e preocupante nesses primeiros passos do século XXI são as transformações por que passaram e estão passando o Estado, a sociedade e, por que não dizer, também o mercado.

Estas mudanças decorrem do processo irremediável da globalização (ou mundialização), processo esse que foi fortemente impulsionado pela revolução tecnológica do século XX, em especial no seu último quarto, quando a informática revolucionou as formas de comunicação entre as pessoas, entre os povos e entre os mercados. Hoje se vive a era do tempo real com a instantaneidade das informações e imagens² que, na seara econômica, permitindo a volatilidade do capital, é capaz de desmoronar economias mais vulneráveis em qualquer parte do mundo,³ em face do atrelamento de políticas econômicas ao capital financeiro especulativo.

Outro fator preponderante, porém, a meu juízo, não definitivo, foi a ascensão das políticas neoliberais, no final da década de 70 do século passado. Os defensores dessa “nova” fase do capitalismo apregoam que se trata de um processo natural da evolução histórico-econômica, segundo o qual seria a única forma de trazer crescimento econômico em nível mundial, pois a supremacia do mercado seria a solução para as mazelas sociais que afligem grandes parcelas das populações dos países periféricos e semiperiféricos.

Esse discurso fortaleceu-se com o fracasso das economias de socialismo de Estado⁴ a partir do final da década de 80. A partir daí alardeou-se o “fim das ideologias”, como se o próprio neoliberalismo não fosse uma de-

² Lembremos, para tanto, do fatídico 11.9.2001, quando dos atentados terroristas em Nova York, em que o mundo pode assistir – ao vivo – ao choque entre um avião e um dos edifícios do complexo *World Trade Center*.

³ Nesse sentido, ver ensaio de Castells in Bresser Pereira; Wilhelm; Sola (Org.). 1999, p. 149. Diz ele: “A *informacionalização da sociedade, a partir da revolução tecnológica que se constitui como novo paradigma operante na década de 1970, é a base da globalização da economia.*”

⁴ Poulantzas (2000), no capítulo “Para um Socialismo Democrático” aborda com muita propriedade os desvirtuamentos do “socialismo real” dos países do Leste europeu, principalmente o conflito entre socialismo e a democracia, que redundaram na explosão daqueles sistemas.

las. Baseia-se tal ideologia na premissa de que o Estado mínimo e a não-intervenção no mercado resolveriam todos os problemas da sociedade, o que, todavia, não se confirmou, ao contrário, ampliou a exclusão social e ainda trouxe para os países centrais problemas conjunturais que há muito haviam superado, tais como desemprego, inflação, quebra de empresas, miséria, violência urbana.

A tentativa de hegemonização do neoliberalismo tem como tema principal, na pauta das “transformações” inadiáveis, a reforma do Estado. Critica-se a ineficiência e o tamanho do Estado e, para tanto, privatizá-lo é imperioso, pois o mercado atenderá às demandas sociais que o poder público não soube ou não pôde atender. Cumpre, entretanto, em bases empíricas, discutir esse modelo e contextualizá-lo à realidade e peculiaridade de cada país, pois as conseqüências são diferenciadas em face do grau de desenvolvimento econômico e social em que se encontram.

Com efeito, todas estas alterações econômicas, sociais e políticas sugerem uma mudança de paradigmas, em especial na estrutura do contrato social pensado por Rousseau. Estado e, principalmente, a sociedade civil deverão, obrigatoriamente, passar por transformações a fim de que o alcance da cidadania plena não seja obra exclusiva do setor público, até porque o espaço público não se resume às estruturas administrativas. O terceiro setor (associações, sindicatos, partidos políticos, organizações não-governamentais, etc.) terá participação estratégica na nova estrutura social, pois além de planejar, executar e fiscalizar projetos públicos e privados em âmbito social, será fundamental na construção de uma democracia de novo tipo, ou seja, a direta participação dos envolvidos nas questões que lhes dizem respeito.

Essa participação, com a democratização das decisões, está estritamente vinculada à construção de uma cidadania de novo tipo, de baixo para cima (Carvalho, 2002), invertendo o processo histórico brasileiro e, como diz Corrêa,

(...) a cidadania é fundamentalmente o processo de construção de um espaço público que propicie os espaços necessários de vivência e de realização de cada ser humano, em efetiva igualdade de condições, mas

respeitadas as diferenças próprias de cada um. Por fim, tal processo de construção do espaço público, devido às contradições do sistema capitalista, se dá de forma conflitiva (2000, p. 221).

Algumas breves considerações sobre globalização e neoliberalismo⁵

A globalização, como forma de expansão de um novo tipo de capitalismo, não corresponde a uma novidade. Em diferentes épocas da História verificamos processos semelhantes de expansionismo econômico. Na era das grandes descobertas, período que vai do século XVI ao XVIII, temos a fase do *colonialismo*, com a hegemonia de Espanha e Portugal. Em seguida passa-se ao *imperialismo* do século XIX e início do XX, havendo um predomínio inicial do Império Britânico e, posteriormente, dos Estados Unidos. Ao final do século XX temos os processos de *transnacionalização* e *globalização*, igualmente capitaneados pelos Estados Unidos. Para Sunkel

a globalização é a forma pela qual um dos estágios de notável aceleração e ampliação de um processo de expansão capitalista, que vem se desenvolvendo há séculos, está atualmente se manifestando, neste momento histórico específico, com características que são peculiares a este período (1999, p. 183).

A situação presente, todavia, possui um ingrediente extra que é a revolução tecnológica contemporânea. É certo que os períodos de grande expansão econômica internacional também foram sempre precedidos de grandes transformações tecnológicas, o que não é diferente no presente processo. A atual globalização, entre outros fatores, foi fortemente impulsionada pela revolução nas comunicações, em especial na constante evolução

⁵ É preciso diferenciar *globalização* de *neoliberalismo*, pois a primeira depende do segundo. A globalização é um processo histórico, haja vista tratar-se do constante expansionismo do capitalismo. Já o neoliberalismo representa uma "nova" fase do sistema capitalista, embora do ponto de vista histórico se possa entender como um retrocesso, uma vez que o liberalismo remonta ao século XVIII, quando substituiu ao absolutismo da Era Moderna.

tecnológica da computação. Esse fato, além de efetivamente globalizar as pessoas, mormente em razão das novas formas de comunicação proporcionadas (fax, Internet, celular, etc.), que permitem contatos em diferentes locais do planeta, igualmente produz crises econômicas quase em tempo real em face do deslocamento de vultosas quantias de um país para outro conforme as conveniências do “mercado”.

Começamos, agora, a adentrar nessa “nova” fase do capitalismo, que ficou conhecida por *neoliberalismo*. A ideologia neoliberal propugna um afastamento total do Estado em relação ao mercado, bem como a transferência para o setor privado de empresas e atividades de que tradicionalmente se ocupava o setor público. Dessa forma, pode-se dizer que a administração pública foi contaminada pelos princípios do mercado, tais como lucros maximizados, enxugamento (demissão) da máquina administrativa, avaliação do custo-benefício em todas as condutas administrativas. Enfim, a atuação do poder público deve ser semelhante à de uma empresa. E o mercado? O mercado – com sua *mão invisível* – necessita de liberdade para por si resolver os problemas sociais. É o que afirmavam os seus mais destacados teóricos – Ludwig Von Mises, Friedrich August Von Hayek e Milton Friedman:⁶

O que mais preocupa desse ideário neoliberal são as proposições de supressão de direitos históricos dos homens, desde os direitos fundamentais aos mais recentes vinculados ao seu labor. Vejamos, nesse sentido, as palavras de Bedin em sua obra *Os direitos do homem e o neoliberalismo*:

Assim, como se pode ver, tanto a Grã-Bretanha como os Estados Unidos tiveram ou estão tendo experiências neoliberais (que consideramos paradigmáticas) e o resultado das mesmas foi, e está sendo, como não poderia deixar de ser, segundo as cartilhas de Hayek, um profundo corte nos gastos sociais, privatizações, desregulamentações da economia, aumento da concentração da renda e, para finalizar, supressão ou

⁶ Ver, para tanto, a obra de Bedin, 2002.

tentativa de supressão de várias conquistas históricas do homem trabalhador e do homem consumidor, ou seja, dos direitos econômicos e sociais (2002, p. 99).

Destaque-se, ainda, que a instantaneidade das informações e notícias possibilitou o rápido deslocamento do capital pelo mundo com lucros imediatos e fabulosos, o que resultou, nos últimos anos, no fortalecimento do capital financeiro em detrimento do capital produtivo. Com certeza nunca se ganhou tanto no mercado financeiro como no final do século XX. Esse capital especulativo de escala global adquiriu tal magnitude a ponto de interferir diretamente nas políticas econômicas de qualquer país do mundo, a ponto de algumas delas literalmente falirem⁷. Esse capital, cuja volatilidade é sua principal característica, fica à espreita da escassez de câmbio estrangeiro em algum país, quando então entra em cena. Os governos, nesse caso, se tornam reféns do capital externo, pois dependem desse financiamento para corrigir os desequilíbrios das contas externas, monetários e fiscais, o que os obriga a tomar duas medidas: a) para garantir a competitividade das empresas nacionais obrigam-se a reduzir os níveis de renda e salários; e b) para evitar déficit fiscal, têm de reduzir os gastos públicos, o que inviabiliza o Estado do Bem-estar ou desenvolvimentista⁸ (Sunkel, 1999, p. 187).

O dismantelamento do Estado Providência teve como nefasto corolário a negação do espírito da solidariedade social, a estigmatização dos partidos políticos com esse conteúdo de proteção social, a destruição das organizações das classes trabalhadoras e a precarização das classes médias. A ideologia neoliberal, portanto, não é mera política econômica. Ela irradia para o conjunto da sociedade seus modelos de vida e os paradigmas da suposta sociedade moderna. Sunkel abordou com propriedade essa questão:

⁷ Veja-se, por exemplo, as recentes crises econômicas no México, Argentina, Brasil e na Ásia.

⁸ Cabe referir, nesse sentido, a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira – Lei Complementar n° 101, de 04.05.2000, que a pretexto de regulamentar o art. 163 da CF, na realidade, acompanhou uma onda mundial, por recomendação do FMI, no sentido de equilibrar as contas públicas e, para tanto, limitar as despesas e incrementar as receitas públicas. Essa lei, não obstante inconstitucionalidades latentes, por macular o princípio da independência dos poderes e a autonomia dos entes federativos, é, sem dúvida, um poderoso instrumento de moralização dos gastos públicos, pois inibe os administradores megalomaníacos e inescrupulosos.

Em essência, o neoliberalismo cria tantas e tão hostis reações (desde uma hostilidade ativa até sentimentos de desalento e insegurança) porque ele não é simplesmente uma política econômica. Ele é uma política social e cultural que busca suplantar o tipo de sociedade formada no período do pós-guerra, que se empenhava em conseguir um difícil equilíbrio entre a eficiência econômica e a solidariedade social. Ele tenta substituí-la por um outro tipo de sociedade, que estimula a eficiência, a competitividade e o individualismo, na qual é valorizado tudo que é privado (1999, p. 187).

Esse modelo da competição exacerbada, de um rigoroso impacto do custo-benefício das atividades empresariais e estatais, a maximização de lucros e os cada vez mais desenvolvidos recursos tecnológicos demonstram que cada vez menos pessoas são necessárias para o processo produtivo. É indubitável, então, a constatação de que o neoliberalismo será incapaz de criar muitos empregos a curto e médio prazos, desencadeando, dessa forma, em nível mundial, inexorável exclusão social, porém com efeitos mais perversos nos países periféricos e semiperiféricos.

Essa exclusão social já está se constituindo o grande dilema da pós-modernidade, pois, se de um lado temos a globalização e o incremento do consumo de bens de alta tecnologia para uma parcela da população, esse mesmo processo globalizante e de perfil neoliberal vem ampliando consideravelmente os níveis de desemprego, de falências de empresas, de diminuição dos salários, bem como a economia informal.

Reforma do Estado: para que e para quem

A reforma do Estado é matéria recorrente no desenvolvimento da sociedade e do próprio capitalismo, eis que, abstraindo-se as questões econômicas de fundo, a cada etapa da evolução do regime burguês o Estado foi se conformando às necessidades da sociedade da época.

Não obstante tenhamos, na ótica de Boaventura de Sousa Santos, dois paradigmas de transformação social na modernidade – a revolução e o reformismo –, foi este último que prevaleceu, pois, ao contrário do primeiro,

é exercido *pele* Estado e não *contra* o Estado. Para o reformismo, no entanto, era na sociedade que residiam os problemas sociais e, portanto, deveria ser objeto de reforma. O Estado, nessa lógica, visto como a solução dos problemas sociais, era o sujeito da reforma. Mas, e agora, quando o Estado se tornou o problema e, conseqüentemente, o objeto de reforma? É a crise do reformismo, pois a normalidade foi quebrada e uma questão se impõe: quem será o sujeito da reforma? Santos faz os seguintes questionamentos totalmente apropriados:

(...) se, durante a vigência do reformismo, o Estado foi o sujeito da reforma e a sociedade, o objeto, hoje, quando o Estado se constitui como objeto de reforma, quem é o sujeito da reforma? Será agora a vez da sociedade? E, nesse caso, quem na sociedade? Ou será o próprio Estado quem se auto-reforma? E, nesse caso, quem no Estado é o sujeito da reforma de que o Estado é objeto? Ou, ainda, será que a reforma do Estado põe em causa a distinção entre Estado e sociedade que até agora tem vigorado? (1999, p. 243).

A crise do reformismo, que mencionamos anteriormente, passou por duas fases distintas, quais sejam: a do Estado irreformável⁹ e a do Estado reformável. A primeira fase – com início no Consenso de Washington e prolongando-se até os primeiros anos da década de 90 – correspondeu ao auge do neoliberalismo, cuja idéia predominante era a da ineficácia e inoperância do Estado e, portanto, a única alternativa seria a sua diminuição para afastá-lo de qualquer interferência no mercado. As conseqüências advindas dessa total desregulação, que a todos contaminou, desde países centrais até os periféricos e semiperiféricos, vão dos prejuízos causados ao Consenso de Washington à reorganização das forças progressistas, e o temor quanto à possibilidade de crises de governabilidade com reflexos nos países centrais decorrentes de imigração, do refluxo de um incipiente mercado

⁹ Embora paradoxal adota-se a mesma terminologia utilizada por Boaventura de Sousa Santos, por ser a mais apropriada para aquela fase da reforma do Estado.

consumidor e do terrorismo, justificaram uma segunda fase da reforma do Estado. Na visão de Santos esta transformação estatal deverá firmar-se sobre duas diretrizes fundamentais: a reforma do sistema jurídico, especialmente do sistema judicial, e o papel do “terceiro setor” (1999, p. 250).

A reforma do Estado que, num primeiro momento transformou-se em objetivo principal dos países alinhados com a política neoliberal, agora é defendida pelas forças mais progressistas não com o intuito de “enxugá-lo”, mas sim para que, após a desestruturação efetuada, consiga, ao menos, assumir eficientemente o papel indutor-normativo-regulador em face da crescente exclusão social que o atual modelo econômico provocou, em especial nos países pobres e em desenvolvimento, cujo Estado do Bem-Estar Social não teve tempo para minimizar ou extirpar as mazelas sociais existentes.

Dessa forma cria-se um grande dilema a ser resolvido nesse início de milênio, pois, se de um lado o Estado diminuiu em razão de políticas econômicas que apregoavam a resolução não só de problemas burocráticos estatais, mas também sociais, de outro, a não-solução destes problemas desencadeia novas demandas sobre este mesmo Estado para garantia de proteção social, só agora com menor disponibilidade de recursos pela “necessidade” de manter o equilíbrio orçamentário.

Não obstante essa tendência mundial do Estado mínimo e a defesa do fim do *Welfare State*, o que se observa é que nos países centrais as despesas com proteção social têm aumentado nos últimos anos, o que demonstra a necessidade de um Estado capaz de viabilizar serviços públicos essenciais a populações desprovidas de bens mínimos. O Estado de Providência, portanto, ainda que não retorne aos moldes do pós-guerra, tem um papel importante a cumprir nessa fase do capitalismo. Nesse sentido é percuciente a análise de Gilberto Dupas:

É nesse novo contexto que cabe questionar o discurso que predominou nesta década, intitulado por muitos como “O fim do *Welfare State*”. Ele foi exaustivamente enunciado por intelectuais e políticos das eco-

nomias chamadas desenvolvidas – lideradas pelos EUA – e que, com efeitos muito mais deletérios, acabou sendo “importado” pelos países da América Latina. De eficaz, ficou o longo ciclo de privatizações – em curso – que indica o possível aprimoramento da infra-estrutura de vários países periféricos – incluindo, supostamente, a queda de suas tarifas – e a saída progressiva dos Estados como produtores de bens e serviços “privados”. E, como conseqüência, um provável alívio dos caixas de seus Tesouros, dilapidados pelos déficits recorrentes de suas empresas estatais ineficientes. Permanece urgente, pois, a necessidade de construir – de maneira eficaz – o novo Estado indutor-normativo-regulador, apto a enfrentar sua enorme e indelegável missão de viabilizador de serviços públicos essenciais à população de baixa renda nas áreas de saúde, educação, habitação e amparo à exclusão social (1999, p. 221).

Como havíamos mencionado, os gastos dos governos com proteção social têm crescido nas últimas décadas em relação ao Produto Nacional Bruto (PNB), não obstante todo o discurso neoliberal sobre as funções do Estado. Conforme Dupas, os dados levantados por Jean-Pierre Dumont, em *Lês Systèmes de Protection Sociale en Europe* (1995) demonstram inequivocamente esse aumento. Nesse estudo vê-se que alguns países, de 1970 para 1992, aumentaram sensivelmente os percentuais em relação ao PNB com despesas de proteção social. Senão vejamos: Países Baixos, de 19,60% para 33%; Dinamarca, de 19,60% para 31,40%; França, de 18,90% para 29,20%; Luxemburgo, de 15,60% para 28%; Bélgica, de 18,70 para 27,80%; Alemanha, de 21,50% para 27,30%; Reino Unido, de 14,30% para 27,20% entre outros (1999, p. 222).

Enfim, a necessidade da reforma do Estado agora possui um perfil de contraposição às políticas até hoje dominantes. Na terminologia utilizada por Boaventura de Sousa Santos, ela deve fazer parte da “globalização contra-hegemônica”, ou seja, deve articular-se com os movimentos sociais e não-governamentais, conhecidos por “terceiro setor”, de modo que a sociedade civil organizada possa, conjuntamente com o Estado, ingressar definitivamente na seara do espaço público, pois este não se limita à esfera estatal. Penso, dessa forma, que estaríamos alcançando um Estado do Bem-Estar

Social de novo tipo, no qual os parceiros sociais terão papel preponderante. Para atingir esse fim, no entanto, urge a negociação de um novo contrato social, em que Estado e sociedade civil atuem conectados em prol do desenvolvimento e da democracia na formulação de políticas públicas.

Um novo contrato social: o papel do Estado, os parceiros sociais e a democratização da representação política¹⁰

Quando se fala da necessidade de um novo contrato social, por óbvio que não se está defendendo o rompimento do contrato social, ainda que o próprio Rousseau o tenha mencionado quando diz que se todos os cidadãos se juntassem de comum acordo ele seria rompido legitimamente (2001, p. 96). O que se pretende é, em face das transformações sociais, políticas e econômicas por que passam os Estados Nacionais, a (re)construção de um espaço público deixado pelo Estado e o desenvolvimento da sociedade civil, de modo que “seja possível inaugurar um novo contrato social sobre bases de poder mais plurais” (Grau, 1999, p. 241). Com efeito, faz-se necessária a abordagem e delimitação do papel do Estado nesta nova era – a da globalização não-hegemônica.

Após a II Guerra Mundial as teorias de desenvolvimento destinaram ao Estado funções que variaram ao longo do tempo. Inicialmente, na fase da regulação (1945-1970), tivemos o aumento dos gastos públicos, nacionalizações, intervenção governamental no mercado, destaque à teoria keynesiana de desenvolvimento, enfim, foi o auge do Estado do Bem-Estar. Em seguida tivemos uma fase de transição (1970-1980), quando os regi-

¹⁰ O presidente da República, quando da campanha eleitoral de 2002 foi contundente na defesa de um novo pacto social. Empossado, criou a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social, a qual, por meio de um conselho de representantes dos diversos setores da sociedade, está tratando de temas relevantes que devem ser enfrentados pelo governo federal, tais como as Reformas da Previdência, Tributária, Política, entre outras. Não há que se falar em “substituição” do Parlamento, mas de um outro espaço para a discussão dos problemas brasileiros, o que pode compensar as assimetrias na representação política e suas maiorias eventuais.

mes intervencionistas sofreram ataques políticos implacáveis, surgindo então teorias econômicas anti-intervencionistas, as quais inspirariam os modelos neoliberais da terceira fase, a da desregulação (1980 até hoje) que preconiza a redução da intervenção do governo por meio de privatizações e cortes orçamentários e a da desregulação propriamente dita com o máximo afastamento do Estado nos processos de regulação econômica.

Esta última fase, todavia, tem demonstrado claros sinais de esgotamento, pois os recentes exemplos de crises econômicas na América Latina e Ásia evidenciam que o excesso de mercado é prejudicial ao próprio mercado. Os regimes democráticos de meio-termo, portanto, são a alternativa de futuro, principalmente porque é improvável um retorno aos modelos extremistas do socialismo de Estado, dogmático, ou a “loucura” do livre-mercado. Esse novo modelo deve misturar o “neo-socialismo” com o “neocapitalismo”, superando, dessa forma, o maniqueísmo da “social-democracia” e do “liberalismo social”. Não é tarefa fácil, em face das estruturas estatais vigentes. Vejamos o que diz sobre esse tema Ignacy Sachs:

Sob certas circunstâncias, não será fácil desenvolver novos *regimes democráticos de meio-termo* que, sem perder sua eficiência econômica, atinjam o correto equilíbrio entre o público e o privado, entre o mercado e o planejamento, entre as contingências de curto prazo e as concepções de longo prazo modeladas pelos ideais de justiça social e harmonia com a natureza.

Até o momento, nenhuma das variedades do capitalismo atualmente existentes teve êxito nesse esforço, resistindo ao desafio da crise que minou a eficácia das três principais áreas de ação no mundo contemporâneo: o Estado, o mercado e a ciência e a tecnologia (grifo do autor) (1999, p. 200).

No esteio dessa discussão não há que se olvidar do papel estratégico reservado às organizações sociais, mesmo porque sua ação e participação nas políticas públicas crescem a olhos vistos. Estas organizações, de tipos variados, constituem o que se convencionou chamar de setor social ou “ter-

ceiro setor”. Este setor, portanto, pertencente ao âmbito público mas não-estatal pode, em parceria com o Estado, assumir alguns encargos com muito mais condições de acerto em vista de que estas associações ou organizações normalmente atuam em áreas específicas e, dessa forma, conhecem as particularidades e peculiaridades locais e do serviço que prestarão.

Um papel fundamental e inafastável desse terceiro setor será o controle social que fará sobre o Estado, pois, como agente de desenvolvimento e partícipe de políticas públicas, poderá acompanhar todo o processo desde o planejamento até a execução dos projetos de inclusão social. Nesse sentido, trazendo a questão Política¹¹ para os assuntos da coletividade, Nuria Grau é contundente:

No atual período de transição da história, a democratização do Estado alude também ao problema da conformação de uma autoridade plural.

O problema visto a partir dessa dupla dimensão não apenas consiste, pois, em recuperar o caráter público do aparato do Estado para a formulação das políticas públicas, mas sim em rearticular suas relações com a sociedade de forma a recriar o nunca alcançado propósito da soberania popular. Ou seja, o problema se refere a como a organização dos assuntos coletivos, e, em última instância, o Político, é recuperado como assunto da sociedade (1999, p. 235).

A par desse provável corolário encontra-se a necessidade de tornar mais transparente a gestão governamental, repensando mecanismos para a *accountability*¹² horizontal, de modo que interajam controles do poder público estatal e a sociedade organizada que não se contenta com a (não)eleição de representantes políticos que a façam por ela. Essa mediação tem demonstrado ser insuficiente e incapaz de atender a novas demandas sociais

¹¹ Utilizou-se “Política” com maiúscula propositalmente para não confundir eventualmente com política partidária.

¹² A palavra não possui tradução direta na língua portuguesa, mas consiste na transparência dos atos do governante e na possibilidade de sanção deste pelos governados que possuem instrumentos para acompanhar e fiscalizar a gestão pública.

que se relacionam com a diversidade e as diferenças, bem como o fato da presença de assimetrias na representação política, pois quem deveria participar mais do sistema político possui menos oportunidades de fazê-lo em razão de sua inserção subalterna.

Assim, a construção de uma institucionalidade de representação social é imprescindível, pois está no centro desse novo contrato social emergente, uma vez que a participação social nas decisões estatais será o motor dessa nova dinâmica político-social. Esse problema, todavia, deverá enfrentar três assuntos que devem ser desmitificados: a) reconhecimento das potencialidades da participação social direta; b) negação do dilema entre democracia representativa e participativa; e c) a ruptura dos monopólios do poder político, para alcançar maiores simetrias na representação política (1999, p. 235).

A inversão na representação política possui, desde o final do século XX, algumas experiências exitosas, nas quais a participação do terceiro setor foi preponderante. Fala-se aqui da participação direta da população na destinação dos recursos públicos, por meio dos conhecidos orçamentos participativos, que ocorrem em Porto Alegre, no Brasil, em Kerala, na Índia, dos quais Santos e Avritzer destacam as seguintes características comuns:

Os dois casos que podemos indicar como bem-sucedidos apresentam duas características extremamente importantes: eles surgem de mudanças em práticas societárias introduzidas pelos próprios atores sociais; em segundo lugar, eles resgatam tradições democráticas locais a princípio ignoradas pelas formas de democracia representativa hegemônicas nesses países. Porto Alegre, no caso do Brasil, e Kerala, no caso da Índia, expressam uma tentativa de extensão da democracia baseada em potenciais da própria cultura local (2002, p. 70).

Essas e outras experiências de envolvimento da sociedade na gestão da coisa pública, inclusive na formulação de projetos e políticas públicas, são inequívocos exemplos de que uma nova ordem é possível, que a reinvenção do Estado e da emancipação social, como denomina Santos,

pode ser implementada com resultados amplamente favoráveis à população e ao próprio Estado, pois ao fortalecer os mecanismos de democracia participativa estará ampliando espaços públicos de decisão e controle social, o que fará do Estado um Estado forte, não do ponto de vista da hegemonização do processo democrático, mas da legitimidade de suas ações.

Conclusão

As considerações realizadas ao longo deste texto tentam demonstrar que um novo contrato social não só é possível, como imprescindível para que no século que se inicia tenhamos mais democracia, mais desenvolvimento, enfim, mais justiça social. Para tanto o contrato social rousseaiano, em tempos de globalização e, nesse momento, neoliberal, deve ser reavaliado, mormente no tocante à relação entre Estado e sociedade civil.

O Estado no último quarto do século XX, por conta do pensamento neoliberal, foi relegado a um segundo (ou seria terceiro, quarto...?) plano, sendo folgadoamente suplantado pelos interesses do “mercado”.

Esse ideário previa e pregava privatizações – Estado mínimo – e a reforma do Estado, ou seja, transformá-lo em uma grande (pequena!) empresa. Bem ou mal, essas e outras idéias foram efetivadas, no entanto as consequências variaram de acordo com o grau de desenvolvimento de cada país, bem como quanto ao estágio em que se encontrava o Estado do Bem-Estar Social. No Brasil, por exemplo, o Estado social inexistiu para as camadas mais pobres, justamente as que mais necessitavam de uma proteção estatal. Grande parte das políticas e verbas públicas foi amealhada pelas classes médias superiores.

Entende-se, portanto, que no Brasil o esforço deve ser para um novo contrato social em bases mais plurais e, nesse sentido, a sociedade civil tem um papel estratégico, pois será o veio democrático e propulsor de uma atividade estatal, porém não-pública, que poderá minimizar, quiçá extirpar, o déficit social hoje existente na sociedade brasileira.

Este pacto social caminhará, indubitavelmente, para a (re)construção de um Estado social de novo tipo, mesmo porque esse é o nosso perfil constitucional. Nesse novo Estado social, a interdependência entre Estado e sociedade civil será a tônica e pode representar um salto de qualidade na democracia nacional.

O Estado deverá, ainda, assumir uma função de indutor-normativo-regulador de modo que, ao menos, as empresas responsáveis por serviços anteriormente públicos os prestem sob o controle social com o fito de obrigarem-nas a realizá-los, atentando para os princípios públicos da adequação, da universalidade e da proporcionalidade de suas tarifas.

A sociedade civil, por sua vez, por meio do terceiro setor ou setor social, deverá co-responsabilizar-se por funções públicas e, para isso, os seus caminhos decisórios, diferentemente da democracia representativa, deverão trilhar pela efetiva participação do cidadão na escolha e na execução das políticas públicas sociais. Só assim estaremos construindo uma genuína cidadania e uma verdadeira Nação.

Referências

BEDIN, Gilmar Antonio. *Os direitos do homem e o neoliberalismo*. 3.ed. rev. e ampl. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CORREA, Darcísio. *A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2000.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

GRAU, Nuria Cunill. Situando algumas das condições de um novo contrato social: a ruptura de mitos para a reconstrução e desenvolvimento de seus negociadores. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Trad. Rita Lima. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social ou princípios do direito político*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2001.

SACHS, Ignacy. O Estado e os parceiros sociais: negociando um pacto de desenvolvimento. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SUNKEL, Osvaldo. *Globalização, neoliberalismo e a reforma do Estado*. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp, 1999.