

Redistribuição de direitos e responsabilidades — cidadania e capital social*

Charles A. Reilly

Das confrarias ao capital social

Robert Putnam (1994) nos introduziu ao estudo, em certos casos fascinante, dos vínculos entre o civismo e a economia, primeiro na Itália e mais recentemente nos Estados Unidos. "Capital social" é um conceito que provocou acalorado debate nos meios acadêmicos e uma apropriação menos crítica do mesmo por parte de alguns nas organizações de desenvolvimento. Putnam e seus colegas traçaram os diferentes destinos econômicos da Itália do Norte e do Sul, comparando as redes, associações, grupos corais e clubes de futebol do Norte com as organizações do Sul, mais encapsuladas, familiares e com maior autoridade vertical. Concluem que a tendência a formar associações é que possibilita melhor desempenho econômico e maior desenvolvimento — a confiança e as redes criadas mediante associações passam ao cenário produtivo, constituindo um capital social que em todos seus aspectos é tão importante quanto as riquezas naturais ou o capital físico. Numa linha de pensamento ainda mais provocativa, ainda que com menor sustentação empírica, Putnam (1995) faz uma advertência no sentido de que o capital social e as propensões associativas proclamadas por Tocqueville

* Este texto amplia as idéias apresentadas na Conferência sobre Cidadania Social — SSRC, realizada em Guadalajara, no México, em 1997. Agradeço a Miriam Weglian pelas preparações dos originais e a Joseph pela feitura dos gráficos. As opiniões aqui expressadas não representam necessariamente as das instituições a que pertence o autor.

Traduzido do inglês por Carlos Sánchez; traduzido do espanhol por Noêmia A. Espíndola.

como o núcleo central da experiência democrática dos Estados Unidos estariam se desfazendo, e menciona a deterioração da filiação às ligas de boliche. "Bowling alone" foi sua deixa, ainda que com base de argumentação pouco convincente.

Que faz o capital social pelo alívio da pobreza em geral e pelas empresas de desenvolvimento em particular? Alguns acadêmicos acreditam que esse conceito teve a sina de "outros conceitos promissores nas ciências sociais no passado, que de achado intelectual exclusivo de entendidos em políticas se transformam em clichê jornalístico, para depois caírem no esquecimento. Mereceria melhor sorte" (Portes & Landolt, 1996:118).

Acreditam que o conceito de capital social de Putnam se sustenta num raciocínio circular, que o estende erroneamente de uma dimensão individual a uma dimensão coletiva, ignorando muitas vezes o fundamento de sua "posse". Quanto à sua utilidade no contexto urbano, esses acadêmicos assinalam:

"Por exemplo, a exigência de um maior capital social como solução para os problemas das áreas carentes das cidades parte de um diagnóstico errado do problema e pode conduzir ao esbanjamento de recursos e a novas frustrações. Não é a falta de capital social, e sim a falta de recursos econômicos concretos — a começar por trabalhos decentes — que está subjacente à situação dos grupos urbanos empobrecidos. Mesmo aceitando que o fortalecimento das redes sociais e da participação comunitária contribuiriam para superar os traumas da pobreza, ninguém saberia dizer como se poderiam alcançar esses resultados. Indubitavelmente, tanto os indivíduos como as comunidades podem beneficiar-se enormemente com a participação e a confiança social, mas os resultados variam, dependendo dos recursos que se obtenham, de quem se beneficia com eles e do que se pede em troca" (Portes & Landolt, 1996:5).

O capital social leva a alguma parte? Creio que isso é possível. Se enriquecido com noções mais plenas e se construído sobre os alicerces sólidos da formação do capital humano, o capital social pode muito bem constituir uma bússola, um guia confiável para percorrer a rota que permitiria tirar da pobreza um número ainda crescente de pobres na América Latina. Mas, assim como na Itália, a história começa muito antes, se não em grupos corais, certamente em equipes de futebol e "confrarias" — as comunidades incas e maias governaram assentamentos de escravos e organizações de imigrantes que reuniam grupos diferentes em estágios prematuros de cidadania.

Enquanto a tese de Putnam sobre a formação do capital social na Itália conduz a conclusões relativamente pessimistas sobre o prolongado prazo requerido para aprofundar a cultura cívica, a propensão associativa dos latino-americanos (assim como meu próprio pensamento esperançoso) admite uma perspectiva mais otimista. Tradições de solidariedade horizontal amplamente compartilhadas, múltiplas redes entrelaçadas de CSOs, associações formais e informais surpreendentemente fortes no interior e através das fronteiras, tudo isso se soma a uma considerável capacidade produtiva que realça a posse de recursos naturais significativos, embora desigualmente distribuídos, em muitas partes do hemisfério. Putnam é agnóstico quanto ao modo de acelerar e aprofundar a formação do capital social. A emergência da sociedade civil na América Latina, a multiplicação de CSOs e de redes relativamente fortes têm dado lugar a uma crescente autoconfiança coletiva capaz de superar as dúvidas do professor de Harvard. A transição cívica levou séculos na Itália do Norte. Eu aposto numa mudança muito mais rápida neste hemisfério. Com os avanços da informática, dos transportes, do correio eletrônico, estaríamos em condições de prever a mudança num prazo de décadas ou gerações, e não de séculos. A produção, o crescimento com rosto humano e a criação de postos de trabalho são possíveis. A distribuição e redistribuição através do Estado? Pode ser. Ou pode ser a oportunidade para uma incidência maior do fator comercial no processo. Os empresários necessitam dos consumidores tanto quanto os cidadãos procuram a cidadania.

Erosão de direitos e ilusões de progresso

Retrocedamos nossos relógios conceituais até aproximadamente 50 anos atrás, quando T. H. Marshall (1950) enunciou uma série de proposições sobre a emergência da cidadania no Ocidente. Qual é a relevância dessas proposições em relação às lutas para alcançar a cidadania e o desenvolvimento na América Latina hoje em dia? Quais são suas implicações atuais para a organização dos pobres e para as políticas sociais? Orientar a formação da cidadania? Esse processo adotará a perspectiva de T.H. Marshall, que enfatiza a expansão dos direitos sociais? A crítica do francês Georges Sorel a respeito das "ilusões do progresso"? As concepções de Putnam sobre o capital social? Ou serão os cidadãos latino-americanos, as "confrarias" e os grupos de solidariedade que melhor poderão ensinar-nos como reinventar a cidadania mediante a reconstrução das relações e a redistribuição de direitos e responsabilidades entre Estados, mercados e sociedade civil? Uma emissora de rádio na América Central se referiu à "confraria dos em desacordo", o que me impressionou como uma bela metáfora muito parecida com o que disse certa vez John Court-

ney Murray sobre a democracia dos Estados Unidos: "Sustentamos essas verdades, e portanto podemos estar em desacordo".

Marshall identificou um *continuum* que se estende dos direitos sociais civis aos políticos e que evoluiu durante vários séculos no Ocidente. Esse argumento, assim como a subsequente prática do Estado do bem-estar, pressupõe a existência de uma evolução permanente para uma categoria de titularidade social: educação, saúde, aposentadoria, seguridade social, pleno emprego etc. A cidadania, ao menos como é descrita por Marshall, assumiu não só as "ilusões do progresso", mas também uma progressão real, uma seqüência dos direitos sociais civis e da titularidade dos mesmos para os direitos políticos. Essa progressão continha em seu seio as sementes de uma contradição que, uma vez manifestada, solapou e depois deslocou algumas das liberdades individuais e algumas das dimensões comunitárias. Essa progressão levou o papel do Estado muito além de sua capacidade fiscal e alimentou suas ambições monopolistas e burocráticas, dando lugar a Estados do bem-estar ou "benfeitores" com menor capacidade de resposta e menos sustentáveis.

Figura 1
Visões de cidadania



Até 1997, a erosão da titularidade dos direitos econômicos e sociais do Estado do bem-estar se acelerou em distintos cenários. Os benefícios e as conquistas das organizações trabalhistas se deterioraram. Aos antigos pobres "estruturais" se juntaram os "novos" pobres — aqueles deslocados pela diminuição do tamanho do Estado ou pela globalização do mercado. O declínio dos serviços oferecidos pelo Estado do bem-estar expôs claramente a falta de consistência dos investimentos e dos serviços sociais em numerosos Estados latino-americanos. Seria exagero falar de um "Estado benfeitor" — como os da Europa ocidental ou em comparação com os níveis alcançados pelos países do Cone Sul — na maioria dos países da América Central, embora a Costa Rica, num dado momento, tenha sido a exceção que confirma a regra. Não obstante, as mudanças nas dimensões e nas funções do Estado ocorridas em todo o mundo também foram evidentes na América Latina. Os atores da sociedade civil e do mercado substituíram em certa medida os governos ineficazes e "redimensionados" no cenário social — quer pela beneficiência, quer pela provisão de serviços sociais e a promoção de microempresas na economia informal, quer ainda amparando os governos locais mal-equipados para gerenciar os ônus da descentralização e da desconcentração.

Os problemas ambientais, que vão desde a reciclagem do lixo e a eliminação de resíduos tóxicos até a poluição do ar, o aquecimento global e El Niño, serviram como advertência de que o capital físico e o aproveitamento dos recursos naturais são limitados, que as futuras gerações devem ser incluídas nas formulações para o desenvolvimento e que os direitos econômicos devem ser moderados pela justiça ecológica. Tanto os poderosos como os pobres contribuem para a degradação ambiental, e ambos os grupos compartilham responsabilidades nesse sentido. A Cúpula para o Desenvolvimento Sustentado, realizada no Rio de Janeiro em 1992, representou um marco no processo de incorporar as vozes dos cidadãos nas agendas de debates governamentais, a fim de que os Estados e os cidadãos pudessem participar de maneira harmônica no futuro do planeta.

Os países do Norte e do Sul, os Estados de "bem-estar e de ajuste estrutural", correm o risco de menosprezar a possibilidade de uma cidadania de base ampla, de abandonar o bem comum da maioria e de estabelecer bens de consumo para uma minoria. A cidadania está sendo reinventada com maior ênfase na responsabilidade e maior incerteza em relação aos direitos. O processo reflete as mudanças nos enfoques dos Estados nacionais a partir dos séculos XVIII e XIX, as falhas fiscais dos governos agravadas por convenções e garantias globais. Os postos de trabalho são escassos, e os Estados, di-

minuídos em seu tamanho, lutam com as leis de prestação de contas, ainda com pretensões de manter sua capacidade de fornecer serviços públicos.

O Estado deve mudar, assinala o Banco Mundial (1997:1,3,12) em seu último relatório sobre o desenvolvimento mundial, e deve também escutar seus cidadãos: "O Estado é fundamental para o processo de desenvolvimento econômico e social, mas não enquanto agente direto do crescimento, e sim como sócio, como elemento catalisador e impulsor desse processo". "Terá maior dependência da cidadania e das empresas" e "terá que estabelecer um amplo debate público sobre a orientação e as prioridades básicas das políticas."

Os cidadãos se relacionam com as empresas e com o mercado mais direta e continuamente do que com o Estado. Se quisermos seguir Tocqueville, a "arte da associação" deve crescer passo a passo, em "igualdade de condições". A cidadania é tanto econômica quanto política.

A natureza mutante da cidadania *econômica* tem sido convincentemente sustentada por Saskia Sassen-Koob (1996), que alude às corporações multinacionais e às garantias internacionais para os direitos dos imigrantes como exemplos no topo e na base da escala da cidadania econômica. As corporações multinacionais atuam como cidadãos no cenário econômico reclamando direitos (mas nem sempre responsabilidades sociais) e exigindo segurança de estabilidade (embora suas fidelidades locais possam ser nulas). A territorialidade e a soberania são marginais para essas corporações. No extremo oposto, as políticas de imigração oferecem um exemplo talvez menos convincente das demandas de mudanças na cidadania econômica. O significativo impacto de convenções e tratados internacionais tem afetado os fluxos de imigrantes e a cidadania "a partir de baixo", assim como as corporações multinacionais têm influenciado na cidadania econômica "a partir de cima".

"Na medida em que a economia global cria novas condições, a instituição da cidadania pode evoluir uma vez mais. O último pacote de direitos que veio com o Estado de bem-estar não constitui uma definição imóvel; certamente, algumas das condições prevaletentes podem desaparecer, como parecem sugerir a crise do Estado de bem-estar, o desemprego crescente e a desigualdade de salários em todos os países altamente desenvolvidos." (...) "Na atualidade, todas as antigas hierarquias de poder e de influência dentro do Estado estão sendo reconfiguradas pela crescente globalização econômica e pelo desenvolvimento de um regime internacional de direitos humanos" (Sassen-Koob, 1996:13,99).

As políticas de migração estão sendo reavaliadas pelos países em todo o mundo, mesmo quando suas margens de manobra são redefinidas por fontes transnacionais. As demandas econômicas concernentes à cidadania rivalizam com as políticas e as formulações sociais tradicionais, no Sul e no Norte. Por quê? Os mercados globais são uma fonte de mudança, mas também existem causas domésticas.

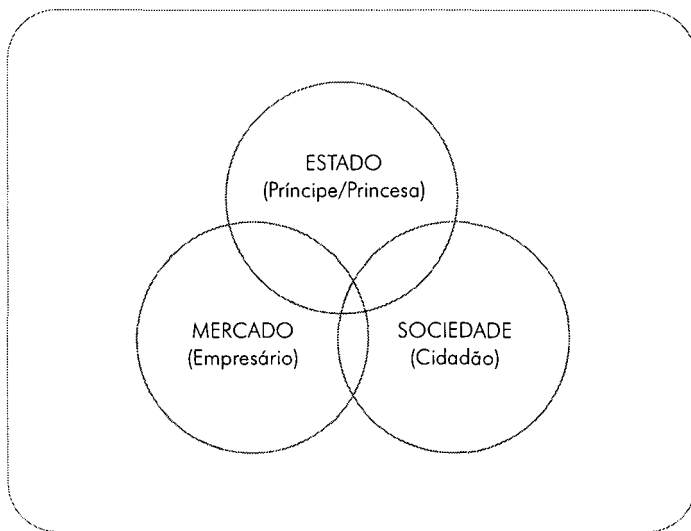
Deslocando as fronteiras entre o Estado, a sociedade civil e os mercados

A democratização, assim como a formulação do capital social para o desenvolvimento, se constrói sobre a cidadania. A evolução descrita por Marshall (1950) tem poucas semelhanças com os cenários latino-americanos, nos quais os avanços em matéria de direitos políticos não foram acompanhados de avanços em matéria de direitos civis ou sociais, nem de melhores oportunidades. As empresas de desenvolvimento se separaram de suas origens estadocêntricas, passaram a ter aspirações centradas no mercado e agora apontam debilmente para modelos centrados no cidadão. No entanto, poderia outra coisa que não um modelo integral oferecer os bens e serviços que tornaram o desenvolvimento humano e as oportunidades possíveis para a maioria?

Seja no Norte ou no Sul, no Leste ou no Oeste, o Estado, o mercado e a sociedade civil se redefinem ou são remodelados por forças externas, pondo severamente à prova suas presunções. O Estado deixa de ser um "benfeitor", se é que realmente chegou a sê-lo alguma vez para a maioria, mas continua tendo uma responsabilidade normativa, o trunfo da coerção, e um mínimo da função de custódia de seus membros. Os mercados, sempre cruéis e competitivos, se globalizaram. Desejarão os ávidos empresários descansar e abrir mão dos 80% da população incapazes de entrar na economia de consumo? A criação de postos de trabalho e o emprego são a chave óbvia, mas as habilidades baseadas no conhecimento são, cada vez mais, o único meio de acesso a um emprego futuro. Os incrementos marginais no emprego através das "maquiadoras", a diversificação agrícola através de cultivos não-tradicionais, os fundos de emergência social para a criação de postos de trabalho através de obras públicas locais, cooperativas militantes e uniões creditícias, assim como outros esforços esporádicos das empresas de desenvolvimento, criaram menos postos de trabalho que os resultantes das táticas de sobrevivência da população pobre, que inventa postos na economia informal, em microempresas, como "autônomos" e alternativas parecidas. O trabalho e os salários têm-se ressentido. Se os mercados são indiferentes à cidadania e desdenhosos da soberania, ao menos

estão subjugados pelos consumidores. A cidadania, especialmente entre os pobres, deverá mais à economia que à política.

Figura 2
Estado/mercado/sociedade civil



A sociedade civil emergiu através de movimentos sociais, organizações não-governamentais (ONGs) e organizações da sociedade civil (OSCs), e um sem-número de esquemas de auto-ajuda, auto-abastecimento e autogestão. Se o Estado confia na coerção, e os mercados prosperam com a competição, os românticos como eu apelam ao consenso forjado pelos dissidentes como força diretriz da sociedade civil (com realistas e relativistas fazendo notar que a sociedade assenta suas disputas sobre valores na sociedade civil; que, assim como acontece com outras construções humanas, nem sempre funciona muito bem). As identidades étnicas e culturais voltam à superfície — às vezes impulsionando, às vezes obstruindo mudanças positivas. A auto-ajuda e a autogestão, a vertente "informal" da economia, da vida cidadã e da sociedade, prevaleceram entre os cidadãos pobres muito antes que as elites políticas, jornalísticas e acadêmicas se apropriassem do tema. A boa cidadania corporativa e a filantropia já haviam feito algumas aquisições na região, acompanhando movimentos de solidariedades horizontais que foram sustentados por comunidades indígenas durante séculos.

As exigências em relação ao emprego e aos salários, a emergência dos movimentos sociais e das ONGs, e a ânsia de alcançar um amplo con-

senso social em toda a América Latina criam novas possibilidades para a configuração do Estado, do mercado e da sociedade civil. Na América Central, a guerra civil acabou e o interesse internacional declina, mas as causas da pobreza perduram. Muitas pessoas confiam na criação de postos de trabalho e na reforma do Estado, mas provavelmente existem também muitos que, como eu, concordam com a apreciação de Michel Croizier sobre a França: "De fato, muitos franceses creem que é mais fácil modificar a sociedade do que o Estado" (Michel Croizier, 1992:15).

Os parâmetros das políticas econômicas e sociais mudam à medida que as fronteiras entre Estado, mercado e sociedade civil perdem nitidez. René Villarreal (1997:212) resumiu os novos fatos para um retorno ao básico:

"Retornar ao básico implica percorrer dois caminhos:

- a) a longo prazo, para a solução do problema econômico e social, gerar um modelo includente de emprego, onde seja o próprio trabalhador que, com sua renda e salário real crescentes, se incorpore no mercado; e
- b) a curto e médio prazos, adotar programas assistenciais com novos enfoques de gestão da política social, onde os próprios beneficiários participem na instrumentalização, avaliação e controle dos programas, e o governo promova uma administração pública moderna que seja conducente à eficácia e eficiência dos mesmos."

Com uma alusão retórica a Adam Smith, Villarreal defende uma economia de mercado participativa e um desenvolvimento integral do novo capitalismo pós-moderno com:

- ♦ a mão invisível do mercado (para a alocação eficiente de recursos);
- ♦ a mão solidária da sociedade (para a equidade e o bem-estar social);
- ♦ a mão promotora do Estado (para o crescimento sustentado e o emprego).

Ao contrário das indicações do Banco Mundial, antes mencionadas, Villarreal reserva ao Estado um papel econômico chave no processo e atribui à sociedade o papel de assegurar a equidade e o bem-estar social.

Organizações da sociedade civil (OSCs): de base, ONGs, redes

A gama de organizações construídas pelos cidadãos fora do Estado, e muitas vezes apesar dele, é ampla e varia substancialmente nos dife-

rentes países. As OSCs podem caracterizar-se em função de seus “donos” (membros ou não), conforme seu nível de operações, segundo uma classificação setorial ou temática, ou ainda por suas origens. Os níveis incluem grupos comunitários ou vicinais, ONGs intermediárias, organizações de desenvolvimento de profissionais, muitas vezes com financiamento internacional, e redes de organizações unidas em torno de interesses setoriais e mesmo nacionais ou internacionais. As OSCs podem identificar-se ao longo de determinadas linhas temáticas. A Assembléia da Sociedade Civil Guatemalteca, por exemplo, inclui 10 categorias de atores, incluindo igrejas, organizações de gênero, étnicas, ambientais, cooperativas, organizações de investigação independentes, entre outras. Essas organizações reconhecem suas origens na igreja católica e, cada vez mais, em igrejas protestantes ou evangélicas e organizações maias tradicionais e revitalizadas, cabendo mencionar também as necessidades de caráter econômico que dão lugar a microempresas e a organizações no setor informal — táticas e estratégias de sobrevivência dos pobres.

Figura 3
Organizações da sociedade civil (OSCs)



As organizações da sociedade civil são, potencialmente ou de fato, atores fundamentais para o desenvolvimento e a democracia. "Escolas para a democracia": eis como se declaram abertamente muitas dessas organizações inspiradas por Tocqueville. Dada a escassa prática da democracia na região ("democracia sem cidadania" ou "democracia delegada"), não resta dúvida de que as cooperativas, as comunidades baseadas em igrejas, comunidades indígenas e "confrarias" podem contribuir de modo decisivo para a formação de uma cidadania mais autóctone. As organizações da sociedade civil podem proclamar que estão geográfica e empaticamente mais próximas do povo, que são prestadoras bastante eficientes de serviços sociais para alguns pobres, que são inovadoras e experimentais em suas respostas aos problemas sociais, que se vêem constrangidas por contextos legais pouco favoráveis e que em alguns casos encontram maior afinidade com os empresários do que com o governo, com empresários mais do que com burocratas.

Assim como os atores do Estado e do mercado, as dinâmicas internas e externas das organizações da sociedade civil estão mudando rapidamente em toda a região. As OSCs incluem novos membros e antigos participantes — ONG era a denominação que se aplicava habitualmente às organizações existentes desde os anos 60 e 70; OSC é o conceito mais abrangente que tomou forma nos anos 90. Embora seu número varie consideravelmente de um país para outro (estima-se que existam aproximadamente 14 mil), as organizações não-governamentais de desenvolvimento ou ONGs que povoam o mapa do desenvolvimento entraram em crise, assim como o Estado. As fontes de financiamento externo se esgotaram, a geração anterior de líderes se afastou sem deixar geralmente sucessores com destaque e preparados, e os processos de democratização levaram suas lideranças a associarem-se ao governo, quando não foram por ele "cooptadas" de forma absolutamente impen-sável nos períodos autoritários anteriores de "ditadura e dita branda".

ONGs e OSCs: o bom, o mau e o feio

A sociedade civil abriga organizações muito incivis. Não existe garantia de virtude nem vacina contra o vício para OSCs e ONGs, apesar de elas terem aderido à auto-regulação. Existem extraordinários realizadores, caracterizados por um serviço heróico, e crassos oportunistas, donde a necessidade de discernimento. As OSCs podem ser classificadas como organizações com ou sem participantes, distinguindo-se assim as organizações cooperativas e étnicas, cujos membros são seus proprietários e dirigentes, daquelas que administram serviços profissionais ou de

apoio técnico. Seus estilos de liderança variam consideravelmente, mas a liderança democrática e a gestão transparente nem sempre são a regra. Muitas dessas organizações ganharam justa reputação por incentivar a participação, garantindo assim que programas sustentáveis efetivamente chegassem aos destinatários, assim como por oferecer bens e serviços, com enfoques flexíveis e experimentais, a uma base manejável de clientes. Algumas OSCs seguiram líderes carismáticos, mas cresceram a ponto de reconhecer a necessidade de aperfeiçoar habilidades gerenciais, ou seja, de "profissionalização". Muitas organizações incrementaram sua competência com um compromisso de longo prazo. Outras, de aparição mais recente no cenário, em alguns casos se ocultaram de forma oportunista sob o manto daquelas que vinham trabalhando desde tempos atrás, e em outros casos interpretaram os sinais dos tempos, conciliando dinâmicas inspiradas tanto no mercado como no Estado, para atuar nesse "terceiro" setor ou setor "voluntário", conhecido como sociedade civil.

OSCs e partidos

A sociedade civil se relaciona com o Estado por meio dos partidos políticos e de outras formas de mediação. A maioria das OSCs rejeita qualquer identificação partidária, mas em muitos países elas não raro começaram como oposição de fato aos regimes autoritários. As declarações de apartidarismo podem ter assegurado algum apoio dos doadores internacionais no passado, mas as relações com os partidos políticos continuam sendo importantes, especialmente quando as OSCs procuram financiamento nacional ou querem influenciar as políticas. Algumas OSCs evitam qualquer identificação partidária, optando por uma representação política por meio de comitês cívicos, como na Guatemala. Outras apóiam partidos trabalhistas ou alternativos oriundos do movimento trabalhista ou das bases de oposição, como o PT no Brasil, a Causa R na Venezuela, ou o Frepaso na Argentina (Chalmers et alii, 1997). A maioria prefere um rótulo apartidário. As redes de OSCs e as associações nacionais começaram a forjar espaços para a participação e a representação que começam a chamar a atenção das elites políticas (por exemplo, consultas Estado/sociedade civil).

Fontes de financiamento e aumento de escala

As fontes tradicionais de financiamento das OSCs estão se esgotando. Muitas ONGs dependeram por muito tempo de fontes externas de

suporte, prestando contas aos doadores, mas sem dar muita satisfação à supervisão oficial do governo ou aos clientes e ao controle jurisdicional. À medida que o financiamento internacional diminui, a legitimidade desses programas num contexto nacional é questionada, especialmente pelas elites políticas que as vêem como competidoras em suas jurisdições. Buscar financiamento governamental ou converter-se em empreiteiras do setor estatal ou privado é a opção adotada com mais frequência, mas talvez com mais reservas. A maioria das OSCs tem um leque limitado de programas e notável inexperiência quanto a oferecer uma cobertura ampla. Sua dimensão experimental, de laboratório social, não é suficientemente apreciada. Essas organizações se vêem diante do desafio de aprender a "aumentar a escala". As OSCs reconhecem geralmente a necessidade de maior profissionalização, de contar com financiamento e assistência técnica permanentes, e de adquirir habilidades gerenciais que lhes permitam alcançar um público mais vasto para seus bens e serviços. As transições da efetividade desde o nível micro até o médio ou macro são problemáticas, tal como acontece no caso do governo.

Variações nacionais e regionais: onde estão as raízes?

À medida que as influências do mercado penetram o mundo das OSCs, as fronteiras entre as OSCs prestadoras de serviços sem fins lucrativos e as empreiteiras e empresas consultoras com fins de lucro se desvanecem. À medida que a democratização avança, o poder atrai para o governo alguns líderes de OSCs, que acabam mudando seus pontos de vista e suas perspectivas para o futuro. O considerável número de líderes chilenos de ONGs que se instalaram em cargos estatais durante a "concertação" é ilustrativo a esse respeito. Na Argentina, assim como no México, novos programas estatais estruturados por antigos líderes de OSCs mostram que os reflexos corporativistas e clientelistas calaram muito fundo — e que o Estado é uma plataforma duvidosa para o fortalecimento da sociedade civil. Como canalizar de maneira construtiva esse financiamento é uma questão à parte — e as sociedades civis em todo o mundo tendem a conduzir as finanças governamentais (Salamon, 1994). De fato, a democracia requer raízes mais profundas na sociedade, não só o apoio estatal. Carlos Fuentes deixou isso bem claro com a seguinte reflexão na véspera das eleições mexicanas de julho de 1997:

"Independentemente do que aconteça na política oficial mexicana, está em curso uma revolução política nas próprias raízes da sociedade mexicana. Trata-se do aparecimento de uma

nova constelação dinâmica de organizações não-governamentais, cooperativas agrárias, sindicatos independentes, movimentos de mulheres, minorias sexuais e grupos de direitos humanos, associações universitárias, voluntárias, de vizinhos e religiosas. Tudo isso que é conhecido como sociedade civil oferece a melhor esperança de que a democracia mexicana não só é inevitável, como conta com uma base ampla que se encontra estreitamente vinculada com os desejos e as realizações da sociedade. Ali onde o autoritarismo, unido ao capitalismo selvagem, tem sido a regra, a sociedade civil demonstra que a democracia não é só uma questão do Estado, dos partidos e das corporações, mas também da universidade, da fábrica e do campo. Nisso reside a melhor esperança para uma democracia mexicana ampla e profundamente enraizada, quaisquer que sejam os resultados do prazo político que imponhamos a nós mesmos na eleição de domingo, 6 de julho de 1997" (*Los Angeles Times*, 2-7-1997, B7).

Fontes é claro em relação à democracia. Que vem a ser um desenvolvimento que, de forma similar, é "profundamente enraizado"? Podem "a fábrica, o campo e a universidade" elevar-se com o triunfo? Quanto da carga do desenvolvimento deve assumir a sociedade civil? As capacidades variam de um país a outro, mas, de modo geral, as OSCs na América Latina enfrentam os seguintes fatos:

- ♦ declínio do interesse na região por parte dos atores internacionais após a Guerra Fria;
- ♦ disponibilidade decrescente de fundos internacionais;
- ♦ receio de cooptação das OSCs pelo governo;
- ♦ comercialização das relações através da consultoria e da contratação;
- ♦ surgimento de movimentos de base comunitária ou étnica como competidores; e
- ♦ problemas persistentes relacionados com a representatividade e a intermediação.

Dados esses múltiplos fatos, penso que a prova crucial para as OSCs não está tanto nos níveis micro e macro, e sim no médio, nos níveis intermediários da organização social.

As estruturas de mediação: a fase transformadora da representação

À medida que a democratização se estende além do cenário eleitoral e o desenvolvimento, por sacudidas, arranca e pára, as organizações da sociedade civil se multiplicam, se diferenciam e aos poucos inventam novas estruturas de mediação e representação. Os partidos, as legislaturas e as instituições políticas herdadas dos períodos anteriores se vêem ora competindo, ora colaborando com novos atores políticos para os quais a "sociedade civil" serviu como estandarte dos interesses populares. A conjunção de interesses e a representação estão em jogo, competindo com a apatia e o repúdio geral do desempenho da elite política (*Latinobarómetro*, 1996).

Enquanto a representatividade de qualquer indivíduo, segmento ou setor da sociedade civil pode certamente ser questionada, a inadequação das instituições representativas tradicionais é reconhecida em toda a região. A representação é o maior problema a ser resolvido, pois muitos são os novos mecanismos organizacionais que se multiplicam nos níveis micro, médio e macro nas sociedades latino-americanas. Conselhos de vizinhos, orçamentos participativos, associações de ONGs em nível nacional, *lobbies* setoriais, organizações indígenas, associações étnicas, de gênero e religiosas — a diversidade das organizações representativas se multiplica praticamente em todas as partes, fazendo com que as instituições representativas ou tenham um bom desempenho, respondam, sejam transparentes e responsáveis, ou abandonem o campo.

Na próxima seção, apresentarei algumas reflexões sobre essas formas emergentes de representação, dissenso e consenso entre as organizações cidadãs. Examinarei como elas se traduzem na formulação de políticas num nível conceitual, dando exemplos de novas formas em vários países.

Redes da sociedade civil: entre os tipos ideais pluralista e corporativista

Nos anos 70 e 80, travou-se um caloroso debate no âmbito das ciências políticas que permitiu examinar e contrastar as formas de con-

junção de interesses e de representação nas democracias ocidentais, resumidas em dois "tipos ideais" weberianos, o corporativismo e o pluralismo. Os "pluralistas" sustentavam que existiam múltiplos grupos de interesse rivalizando-se por influência, supostamente sobre bases igualitárias. Os teóricos pluralistas foram criticados por subestimar o poder e o papel das estruturas de intermediação, que poderiam estender uma ponte para cobrir o vazio existente entre a sociedade e o Estado. Por sua vez, o corporativismo enfatizou essas estruturas de mediação, elaborando um quadro decepcionantemente harmônico de conjunção de interesses e de participação, geralmente estruturado a partir de cima, mas que às vezes podia ser sensível às iniciativas provenientes da base, e que resultava no que Schmitter e Lembruch (1974) definiram como formas tanto "estatais como societais" da intermediação corporativista. Até certo ponto, o quadro corporativista estatal alimentou o debate sobre os regimes autoritários burocráticos (as reflexões de Fernando Henrique Cardoso sobre os "anéis burocráticos" são ilustrativas a esse respeito), mas isso também aparece de forma bastante clara em muitas das reformas constitucionais incluídas em 18 Constituições latino-americanas desde o final dos anos 80.

Figura 4
Pluralismo/corporativismo

Sociedade civil — a agregação de interesses e a expressão
de valores através de associações de interesse comum

Tipos ideais

Pluralista

Múltiplo
Voluntário
Autônomo
Competitivo
Não-hierárquico
Autodeterminado
Sem monopólio de representação
Sem controle de liderança

Corporativista

Singular
Obrigatório
Oficialmente certificado
Monopolista
Hierárquico
Diferenciação de funções
Com monopólio de representação
Liderança controlada

Qual é o *status* teórico e "estratégico" que se pode atribuir à emergência de atores e redes da sociedade civil que procuram implementar programas sociais, influenciar as políticas públicas e insinuar-se diretamente na "atribuição autoritária de valores" (assim como de orçamentos)? A emergência da sociedade civil representa um estágio qualitativamente diferente nas relações entre o governo e os cidadãos na região? As formas populistas, clientelistas e corporativistas deram lugar a uma nova geração de iniciativa cidadã e de participação política que rompe com os modelos herdados e dá início a uma aproximação do tipo ideal pluralista? Durante muito tempo acreditei que sim. Um trabalho de investigação coletiva que examina as novas "políticas de desigualdade" em toda a América Latina expõe o problema com mais vigor, através do estudo das "redes associacionais" (Chalmers, 1997).

Em toda a região, surgiu toda uma série de organizações de cidadãos que estão testando o canal da representação popular. As ONGs de desenvolvimento têm uma longa história de compromisso, ainda que os vínculos com seus financiadores internacionais tenham sido às vezes mais fortes do que com sua clientela. O movimento sindical se debilitou dramaticamente — até os sindicatos do setor público estão sofrendo uma retração, mas, assim como no Norte, representam a maioria dos sindicalizados e estão em busca de novos padrões de representação fora dos padrões corporativistas (ver Scott Martin em Chalmers et alii, 1997). Os movimentos sociais vão e vêm, mas mostram claramente a influência residual da organização popular. Os movimentos camponeses, dos sem-terra e dos sem-teto alcançaram notoriedade no Brasil; as ocupações de terras se multiplicam na Guatemala; e certamente a presença zapatista no sul do México chama a atenção para os deformados esquemas de distribuição da terra, dos salários e dos recursos, bem como para as tensões entre as elites locais e o governo central. A etnicidade está em pauta pelas iniciativas restauradoras relativas aos maias, incas e astecas, assim como pela abundância de expressões de organizações afro-americanas. A temática de gênero alcançou enorme importância na medida em que os lares encabeçados por mulheres se multiplicam e a violência doméstica provoca reações e induz a uma nova legislação. Experimentalmente, as organizações locais estão aprendendo a incrementar sua visibilidade, sua influência e seu protagonismo através da formação de redes, associações de níveis secundário ou terciário e federações, mais do que através dos partidos tradicionais.

Esse processo é acelerado pela reforma do Estado. Mediante descentralização, desconcentração, freios e contrapesos, e outros métodos próprios de uma gestão de governo moderna, o predomínio do Executivo e a tomada de decisões unívoca se estendem a múltiplos centros e

níveis do poder, oferecendo assim aos cidadãos organizados numerosos espaços para atividades de *lobby* ou "cabala". Apoiados em suas redes e associações, muitas OSCs optaram por entrar no cenário político. As OSCs são muito bem-vindas como executoras dos programas sociais, mas a recepção é mais fria na medida em que procuram adquirir influência política. De acordo com Douglas Chalmers e seus colaboradores (1997:574,567,582), "as redes associacionais são estruturas não-hierárquicas formadas por decisões de múltiplos atores que se agrupam para influir nas políticas públicas". As redes oferecem um "novo modelo analítico" de grupos transformadores de organizações populares, representantes do governo, empresários individuais e ONGs.

"A maior implicação do crescimento de um Estado policêntrico e de redes associativas múltiplas e transformadoras é que a tarefa de assegurar a distribuição e uma participação significativa não caberá a uma liderança popular central única, e sim a numerosos indivíduos e organizações operando em cenários muito diversos."

Daí a importância, tanto analítica como estratégica, de contar com organizações da sociedade civil mais efetivas, responsáveis e transparentes, que manejem as transferências de informação eletrônica rápida através da Internet, analisando e melhorando o acesso da opinião pública através dos meios de comunicação de massas, aumentando as habilidades de negociação e formação de alianças, ou, como dizem Chalmers e seus colegas, "forjando novos espaços para a implantação de demandas políticas e [a formação] de coalizões relativas às políticas sociais".

Se consideramos os tipos ideais de pluralismo e corporativismo como formas contrárias de agregação de interesses — o primeiro caracterizado por articulações sumamente fluidas de apoio e demandas através de atividades de grupos de interesses que ingressam e se movem no cenário político, e o segundo pela canalização de interesses por intermédio de categorias organizacionais vertebradas e preestabelecidas —, me parece que estamos hoje diante de uma nova expressão de agregação de interesses, ainda em evolução. Na medida em que reflète aspectos tanto do pluralismo como do corporativismo, ela constitui um fenômeno político e de políticas inteiramente novo, que se desenvolve sob o manto da "sociedade civil". Deriva-se de um conjunto de organizações de cidadãos com a missão de ingressar no cenário das políticas, dos programas e da opinião pública — e não só de administrar serviços sociais ou financiar tarefas caritativas ou filantrópicas no "terceiro setor". Inclui ONGs, redes, coalizões, associações e movimentos que vão e vêm, se fundem e competem, disputam e concor-

dam, enquanto ocupam espaços políticos e articulam exigências políticas que, segundo manifestam explícita ou implicitamente seus portavozes, não foram adequadamente representadas pelas instituições formais do governo, legislativas, judiciais e executivas, nem pelas instituições estabelecidas de representação cidadã, como os partidos políticos e os grupos de interesse.

Sejam hegelianos ou toquevillianos quanto a sua inspiração, pluralistas ou corporativistas em suas formulações, os debates sobre a sociedade civil ressoam na América Latina e em todo o mundo. Uma versão de inspiração pluralista de bastante utilidade para a operacionalização conceitual é a seguinte:

Sociedade civil é a esfera de vida social organizada que é voluntária; autogerada; autofinanciada (mais ou menos); independente do Estado; compartilhando regras e normas que limitam o poder e legitimam a autoridade estatal com base num estado de direito (Diamond, 1995).

Rumo a um Estado criativo e tensões da sociedade civil

Os entusiastas da sociedade civil devem reconhecer as tensões e contradições em sua própria esfera (Pulido Briceño, 1997). A sociedade civil é certamente o cenário para o debate e o dissenso acerca dos valores que configuram as sociedades, e nestas podem existir organizações altamente incivis como a Ku Klux Klan, de caráter militar e paramilitar. O problema é saber se isso é permitido, a quem é permitido e como se lida com isso. Há que considerar aqui as tensões entre os atores da sociedade civil e os setores estatais e privados. À medida que as sociedades civis emergem e que os Estados executam reformas democráticas, políticos e burocratas se vêem tentados a retornar a suas práticas clientelistas, aproveitando mais dos modelos tutelares corporativistas do que dos modelos pluralistas ou democráticos, e deixando pouca ou nenhuma autonomia à sociedade civil.

A emergência das associações da sociedade civil suscitou uma variedade de respostas por parte dos Estados latino-americanos. Alguns países criaram agências não só para coordenar, mas também para autorizar, financiar, supervisionar e controlar as OSCs, tornando-as assim dependentes do Estado. Outros querem controlar o movimento utilizando canais corporativos para conter a agregação de interesses.

Países geograficamente tão distantes como México e Argentina, por exemplo, criaram instituições nos ministérios públicos que procuram coordenar, canalizar e ocasionalmente monopolizar as iniciativas da sociedade civil, num quadro de referência estadocêntrico. Os ministérios mexicanos de Governo e de Relações Exteriores criaram Oficinas

para a Sociedade Civil. A Secretaria de Desenvolvimento Social, na Argentina, inaugurou um Centro Nacional para as Organizações Comunitárias (CNOG), que procura desempenhar papel específico na gestão da informação e na coordenação e no treinamento da sociedade civil. Essas iniciativas sugerem a existência de tensões num enfoque estado-cêntrico, percebido por alguns atores da sociedade civil como corporativista ou clientelista. Mais adiante examinarei o caso da Assembléia Guatemalteca da Sociedade Civil, que representou o extremo oposto do *continuum*, uma assembléia representativa de cidadãos que reagiu a uma tentativa de golpe de Estado interno, "autogolpe" do presidente Serrano, conseguindo assim evitá-lo. A Assembléia foi seguidamente confirmada pelas forças guerrilheiras (UNRG) como avalista e mediadora entre o governo e os negociadores da guerrilha.

Menos dramáticos, mas igualmente importantes a longo prazo, são os diálogos, debates e sessões de planificação estratégica que se multiplicam em toda a região, sustentados por patrocinadores internacionais e nacionais, governos ou pela "igualdade de exploração" dos cidadãos. Esses diálogos se fizeram rotineiros em certos países (a Colômbia é um bom exemplo) e se converteram num mecanismo normal para a representação da sociedade civil e o diálogo desta com o Estado. As tendências descentralizadoras na região aceleraram e tornaram rotineiras a participação e a representação através das organizações da sociedade civil. Na cidade brasileira de Porto Alegre, o "planejamento do orçamento participativo" permite aos habitantes revisar, discutir e recomendar as dotações financeiras no nível da cidade. Após oito anos, a experiência já mostrou sua influência em mais de 60 cidades brasileiras. Os prefeitos de sete cidades e metrópoles guatemaltecas visitaram recentemente Porto Alegre para indagar da possibilidade de adaptar esse enfoque a suas municipalidades. O caso pode ser único, mas suas derivações podem ser múltiplas.

A experiência boliviana com a "participação popular" e a devolução da tomada de decisões aos cidadãos em 311 municípios desse país é outro exemplo importante. A Lei de Participação Popular na Bolívia data de 1994. Tendo como propósito acelerar a descentralização e oferecer oportunidades para a democratização, o processo representa um dos experimentos sociais de vanguarda no hemisfério. Mais de 20 mil organizações populares foram identificadas, e destas, 14 mil estão reconhecidas oficialmente. A coexistência de formas organizacionais ocidentais e indígenas faz com que a experiência seja mais complexa e altamente relevante para outros países onde as maiorias indígenas ou minorias significativas tentam preservar sua cultura e superar a exclusão (Equador, Guatemala, Peru), ou onde há minorias ou maiorias afro-

americanas. Na Bolívia, os Comitês de Vigilância têm papel fundamental na supervisão dos programas de governo. No momento se discute se os comitês devem ser remunerados, por quem e a que custo para o Tesouro e para a autonomia dos mesmos, sendo esse um dos muitos problemas de significação colateral com que se defrontam os governos e os cidadãos no processo de redefinição. A democratização, assim como a descentralização, é sempre tarefa em processo. Os fundos de emergência e de investimento social foram anunciados como os veículos mais idôneos para a participação, mas seu desempenho e a rapidez para transferir às comunidades a tomada de decisões importantes foram pouco convincentes, quando não meramente simbólicos ou rituais. Os empréstimos recentes do BID para a administração de serviços sociais estão projetados para atender a prioridades estabelecidas mediante o planejamento comunitário e a participação. Mas os céticos se preocupam, não sem razão, com o fato de que os tradicionais critérios clientelistas podem sobrepor-se às prioridades comunitárias, ainda mais considerando que as eleições se aproximam e que os políticos compram influências. Portanto, cumpre multiplicar a supervisão, a vigilância, a "observadoria" e os mecanismos para assegurar transparência.

Redistribuição de direitos e responsabilidades

Transcorrido meio século desde a análise de Marshall (1950), a tendência para a "destitularidade" dos direitos econômicos e sociais parece global e irresistível, ainda que Putnam (1994) celebre as virtudes do capital social. A "redução" ou "redimensionamento" do Estado em relação ao setor empresarial e aos cidadãos pode chegar a um máximo no momento em que o pêndulo alcance seu limite e comece a regressar, como aconteceu com outras "grandes transformações" anteriores (Polanyi, 1944). As ilusões de progresso do século XX através do crescimento econômico careceram de um rosto humano, descuidaram do ambiente natural e trouxeram consigo pouca equidade. Os bilionários se multiplicaram na região, enquanto os índices de Gini mostram iniquidades alarmantes até para o economista mais duro em seu apoio ao livre mercado. A proteção do ambiente natural é uma garantia central da dignidade humana. Equilibrar os direitos econômicos com as obrigações ecológicas tornou-se um imperativo. Seja em razão da opulência ou da pobreza, a degradação do ambiente natural exige um redescobrimto das responsabilidades e obrigações, bem como dos direitos e das demandas. Os povos indígenas podem ajudar todos nós a redescobrir

uma cosmovisão que incorpore a natureza em nossas formulações e nos faça perder a arrogância antropocêntrica que se abstrai da ecologia.

Existe uma redistribuição radical de direitos e responsabilidades impelida pelos ventos de "privatização", "redução" e "descentralização" e de um sem-número de prescrições de desenvolvimento macroeconômico impostas pelo pretendido consenso de Washington, logo confirmadas pelas aquiescentes elites políticas da região. Estas últimas assentaram seu acordo antes de tudo por uma versão débil de democracia, medida por seus resultados eleitorais e seus frágeis direitos políticos, não sustentada nos direitos civis, econômicos e sociais, nem na igualdade de oportunidades. O castigo por essa resignação incivil está enfim aparecendo nas urnas eleitorais. As eleições no México, em julho de 1997, o ressurgimento de coalizões de centro-esquerda e socialdemocratas em muitos países, os encontros de políticos que buscam alternativas às políticas neoliberais, tudo isso reflete uma tomada de consciência coletiva de que a pobreza e a questão social não vão cada qual por seu lado, que o fim da Guerra Fria marcou apenas o fracasso dos modelos socialistas disponíveis, não o triunfo do capitalismo, e que são necessárias algumas idéias inovadoras e uma redistribuição mais decidida (Conger, 1997). As campanhas contra as instituições multilaterais de Bretton Woods simbolizam esse descontentamento. Até o Vaticano interveio na questão, com o papa João Paulo II pedindo aos bancos multilaterais a decisão de uma moratória para os países pobres como forma apropriada de celebrar o milênio. Os bancos não se mostraram de acordo.

O ajuste macroeconômico trouxe tanto problemas quanto benefícios. O FMI, os bancos multilaterais e as agências de ajuda bilateral combinaram restrições e incentivos, condicionalidades e subsídios para estabilizar as economias, assegurar o equilíbrio fiscal e internacionalizar os mercados. Os fundos de emergência social e o investimento social se multiplicaram, preenchendo assim alguns dos vazios criados pela redução do Estado, prevenindo a comoção social, pondo à prova uma maquinaria estatal alternativa ou apenas administrando novos instrumentos para o clientelismo do velho estilo. Em muitos lugares, os fundos incorporaram ONGs como veículos para a administração de serviços, como contratantes e subcontratantes competitivos (às vezes reproduzindo a proliferação de firmas consultoras dependentes do governo, conhecidas em Washington como *beltway bandits*). A investida privatizadora em áreas como a saúde incentivou a mudança de abordagens "universalistas" para abordagens "focalizadas", mas esses focos tenderam a localizar-se no extremo superior da escala de salários. Exigiu-se dos cidadãos que suportassem a maior parte da carga.

Confesso que é com muitas reservas que enfatizo a responsabilidade cidadã sobre os direitos. Lamento que a sociedade civil e algumas empresas tenham que arcar com a maior parte do peso da cidadania, em vez do Estado. No entanto, uma estimativa mais realista da capacidade do governo, junto com uma escala apropriada para equilibrar os direitos e as responsabilidades, poderia ser mais efetiva se o Estado fosse menos pretensioso e mais eficaz; se os cidadãos fossem menos belicosos e se o ambiente natural fosse protegido para as futuras gerações. Seja essa ou não a solução preferível, o fato é que a revisão dos direitos (muitos deles ilusórios, exceto no papel) e a transferência para os cidadãos de maiores responsabilidades para a autogestão, a auto-regulação, a proteção ambiental e os serviços sociais, incluindo o patrocínio para a elaboração das políticas públicas, já começam a ocorrer em muitos países da região. O reconhecimento ou mesmo a aprovação dessa tendência pode ajudar os que se preocupam com a justiça social a avaliar melhor as bases sociais de apoio e a sustentabilidade das políticas sociais destinadas a reduzir a pobreza e a iniquidade.

A formação de capital humano e social é essencial. Sob a inspiração da experiência do Leste asiático, na América Latina se difunde o tardio reconhecimento de que os gastos em capital humano são certamente investimentos, e que as reformas de reengenharia do Estado podem muito bem ser necessárias para assegurar o crescimento, incrementar o capital social produtivo, garantir a equidade e acelerar as transações do mercado. Cidadãos responsáveis exigem um governo responsável. Os direitos não devem estar classificados — mas tampouco devem consistir em reivindicações feitas unilateralmente ao Estado pelos cidadãos. O Estado latino-americano não foi e não é o único avalista dos direitos de seus cidadãos. Os direitos sociais e econômicos podem surgir num estado de direito, mas devem encontrar sustentação em todos os âmbitos da sociedade. As atividades empresariais são fundamentais. A economia também deve ser participativa. *It's jobs, stupid* é o "mantra" político-econômico que deve ser acatado na atualidade.

Entre as conseqüências não antecipadas de enfatizar a responsabilidade sobre os direitos pode estar o aumento do número de atores privados que reclamam participação nas políticas públicas. Isso pode contribuir para acelerar a maior participação dos cidadãos e legitimar suas reivindicações para dirigir e auditar as políticas sociais, bem como administrar serviços essenciais. O papel do Estado, no que se refere a equilíbrio fiscal, impostos por meios progressivos e criação de postos de trabalho fora de seus próprios limites, será inovador ainda que tardio. O Estado também precisa reconhecer as estratégias

e as táticas de sobrevivência dos pobres e começar a criar as bases para converter os "informais" em produtores formais e cidadãos. Os impostos indiretos, pagos pelos pobres de maneira desproporcional, poderiam ser balanceados por um salário progressivo e por um esquema de impostos corporativos efetivamente arrecadados nas classes média e alta.

Serviços sociais: *outsourcing*

O ajuste estrutural e o redimensionamento do Estado obrigaram a repensar as políticas sociais. Assim como a produção industrial e os serviços, o cenário das políticas sociais também começou a confiar em provedores externos. *Outsourcing* significa a transferência dos monopólios estatais para o empresariado e a sociedade civil da administração de bens e serviços públicos ou sociais. O BID está apoiando várias iniciativas governamentais inovadoras (Argentina, Venezuela, Brasil, Guatemala e México) para canalizar os serviços sociais para as populações pobres, vulneráveis e excluídas, através de OSCs e grupos de moradores. Aí está implícita a tese segundo a qual muitos serviços podem ser mais bem prestados em condições competitivas, com múltiplos provedores e empresas mistas. Que significa isso para o investimento social? Os gastos sociais, sempre baixos na região, declinaram ainda mais nos anos 80 e se recuperaram ligeiramente no início dos anos 90. No entanto, a redução do tamanho do Estado faz com que se negligenciem alguns programas sociais "universais". Em cenários tais como os da América Central, o dogma neoliberal ameaça as frágeis democracias, onde os Estados têm sido demasiado "débeis", demasiado comprometidos com um estreito segmento de elites econômicas ou militares, para garantir à maioria dos cidadãos pelo menos alguns direitos políticos e civis, e quase nunca a proteção de direitos sociais e econômicos. A tabela a seguir mostra as dramáticas diferenças em gastos sociais *per capita* e a percentagem do PIB em 18 países latino-americanos. Vale notar também a deplorável situação dos países da América Central no que se refere ao gasto social. A aplicação de impostos sem representação alimentou uma revolução nas Américas. Podem as revoluções falidas e uma frágil paz gerar formas de tributação e de representação até agora desconhecidas na América Central? Podem os países grandes e pequenos do Sul gerar recursos, arrecadar impostos e pôr em prática políticas sociais efetivas? E quanto da carga do alívio da pobreza pode ser realística e apropriadamente atribuída à sociedade civil e ao setor empresarial?

Gasto social da América Latina (18 países) (média)^a

Países ^b	Gasto social real per capita (em US\$ de 1987)		Gasto social/PIB		Gasto social/ Total gasto público	
	1990/91	1994/95	1990/91	1994/95	1990/91	1994/95
<i>Gasto social alto</i>	333,6	424,9	15,2	17,2	52,7	60,4
Uruguai	463,2	624,9	18,9	23,6	63,0	75,1
Costa Rica	334,0	388,6	19,8	20,8	45,5	44,3
Panamá	349,9	466,5	17,1	20,0	37,5	44,2
Argentina	548,5	703,8	17,1	18,3	58,0	66,0
Chile	259,1	318,3	13,1	13,4	60,3	63,3
México	156,4	247,3	8,4	13,1	53,3	71,8
Brasil ^c	224,0	224,8	11,6	11,2	51,0	57,0
<i>Gasto social moderado^d</i>	99,1	126,6	9,0	10,9	35,5	47,4
Colômbia	107,2	164,2	8,2	11,6	33,9	54,0
Nicarágua	97,4	86,4	10,8	10,6	36,2	48,8
Equador	92,7	129,3	7,8	10,4	36,5	39,5
Venezuela	215,6	—	8,5	—	32,1	—
<i>Gasto social baixo^e</i>	42,3	54,3	4,8	5,9	31,1	33,2
Honduras	7,2	69,6	7,8	7,6	33,1	29,1
Paraguai ^f	25,9	66,7	2,6	6,6	32,2	43,2
Bolívia	34,4	49,5	4,6	6,3	36,0	32,0
El Salvador	50,1	53,7	5,5	5,3	23,6	25,0
Guatemala	28,7	32,2	3,3	3,7	29,8	36,4

continua

Países ^b	Gasto social real per capita (em US\$ de 1987)		Gasto social/PIB		Gasto social/ Total gasto público	
	1990/91	1994/95	1990/91	1994/95	1990/91	1994/95
República Dominicana	36,3	—	4,7	—	36,6	—
Peru	20,6	—	2,1	—	15,9	—
<i>Média regional</i>	189,6	241,7	10,4	12,2	42,1	48,7
<i>Países com gasto social alto</i>						
Percentagem de variação em gasto social	—	27,4	—	13,5	—	14,6
Percentagem de variação em PIB	—	17,7	—	17,7	—	17,7
<i>Países com gasto social moderado</i>						
Percentagem de variação em gasto social	—	27,7	—	21,5	—	33,6
Percentagem de variação em PIB	—	11,7	—	11,7	—	11,7
<i>Países com gasto social baixo</i>						
Percentagem de variação em gasto social	—	28,4	—	24,6	—	6,5
Percentagem de variação em PIB	—	12,3	—	12,3	—	12,3

Fonte: Base de dados de gasto social (Cepal, Projetos do Banco Mundial).

^a Os países estão em ordem decrescente de acordo com o percentual do PIB destinado a gasto social em 1994/95.

^b Médias para 1990/91 e 1994/95 para todos os países exceto Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México e Panamá, cujas cifras correspondem só a 1994.

^c Só gasto do governo central.

^d As médias não incluem a Venezuela.

^e As médias não incluem Peru nem República Dominicana.

^f Só gasto do governo central.

Nem o nível da contribuição da sociedade civil em pessoal e em recursos no investimento social nem o volume do financiamento internacional se refletem nesses dados. Com efeito, grande parte de responsabilidade social recaiu sobre as ONGs, respaldadas por doadores internacionais. Outra importante fonte de renda, mas escassamente quantificada, são os valores remetidos pela comunidade de emigrantes da América Central e do Caribe. Esses valores se converteram no maior programa de ajuda estrangeira em muitos países da região, ainda que seu impacto e sua efetividade como ferramenta para o desenvolvimento, além das estratégias de sobrevivência e das escolhas de consumo, não tenham sido examinadas.

Redistribuição das políticas sociais

Além das remessas individuais e das operações das ONGs nos níveis micro e médio, a sociedade civil internacional levou o tema das políticas sociais ao epicentro das relações do Estado com a sociedade civil. As organizações da sociedade civil desfrutam atualmente de uma dimensão e de uma rede globais que no passado estiveram limitadas à Igreja ou às corporações multinacionais. Ao recompensar com o Prêmio Nobel da Paz a campanha internacional *Ban the landmine*, o comitê do Nobel reconheceu o papel de um milhar de ONGs vinculadas por uma rede da sociedade civil internacional e que convenceram mais de uma centena de chefes de Estado a proibir as minas terrestres que atingem aos civis em muitas partes do mundo. As colocações da sociedade civil logo se fizeram presentes nas delegações governamentais aos encontros internacionais das Nações Unidas: Tailândia, educação para todos; Rio de Janeiro, meio ambiente; Cairo, população; Pequim, mulher; e por último, a de maior importância para esta discussão, a Cúpula Social de Copenhague, que deu lugar à proliferação, em nível nacional, de redes de organizações não-governamentais para o desenvolvimento, as quais questionaram a ortodoxia econômica e social e propuseram políticas sociais alternativas. Evidentemente, as redes internacionais de OSCs têm influência sobre as políticas internas e vice-versa. Essas influências bidirecionais se multiplicaram de forma espetacular.

A Venezuela oferece um interessante exemplo de resposta estatal e societal à cúpula social. Sob coordenação da Fundação Polar, uma Rede Nacional de Organizações para o Desenvolvimento Social registrou ampla gama de ONGs, organizações beneficentes e de bem-estar, representantes do setor privado, filantropos e grupos de solidariedade,

assim como "ativistas políticos", todos eles interessados em acabar com a exclusão e a marginalização de vastos setores da população. Uniram-se as bases de dados das organizações da sociedade civil, interligaram-se as comunicações eletrônicas através da Intranet nacional e da Internet global, e convocaram-se reuniões em nível nacional e regional para colaborar na formulação das políticas sociais. Em julho de 1997, houve um foro nacional — *Camino hacia la superación de la pobreza: articulando espacios para la dignidad humana*. Contou-se com crescente apoio, na Venezuela, para a criação de um fundo misto público/privado (*joint venture*) denominado País. Esse fundo, a ser financiado por empresas locais e organizações filantrópicas, bem como por empréstimo do BID com garantia governamental, investe em grupos e moradores excluídos dos serviços sociais. Os recursos ajudaram a fortalecer a capacidade técnica das OSCs para projetar e levar a cabo as atividades que beneficiarão os muito pobres, excluídos ou desprezados pelas redes existentes de serviços sociais.

Embora tenha havido crescimento econômico nuns poucos países, a organização social e a insegurança cidadã se multiplicaram à medida que a pobreza e a violência continuaram crescendo. O doloroso impacto das políticas de ajuste fez com que se reconhecessem a debilidade dos Estados e a fragilidade das políticas públicas. Assim como os modelos de produção industrial se orientarão para o *outsourcing*, contratando ou subcontratando, os programas e as políticas sociais também entrarão na dinâmica do *outsourcing*. De acordo com o quadro referencial de Lowi (1978) a respeito das políticas públicas, tem-se a impressão de que as políticas, os programas e os serviços distributivos, e também os redistributivos, repousam cada vez mais sobre sua atribuição aos mercados ou à sociedade civil, enquanto as políticas regulatórias e constitutivas seguem sendo (é de esperar-se) ferramentas estatais. Grande parte dos efeitos das políticas, como a criação de postos de trabalho, depende menos do Estado, coincidindo com o fato de que a maioria dos cidadãos pobres tem confiado primeiro em si mesmos, depois no mercado e por último no Estado. "Não se pode deixar de fora o Estado", poderão objetar alguns, mas é que em muitos países da região o Estado nunca esteve dentro, nunca garantiu efetivamente os direitos nem administrou eficientemente os serviços para seus cidadãos, sobretudo a maioria pobre. Para Estados notoriamente débeis, é um desafio gigantesco tornarem-se "públicos", transparentes, e aptos para um papel regulatório e constitutivo (começando por um passo radical como é o de arrecadar impostos). "Confrarias", irmandades de homens ou de mulheres e outras OSCs existentes poderiam ser um bom ponto de partida

para um balanço tanto fiscal como social. A descentralização e a desconcentração multiplicam os pontos de interseção entre o Estado e a sociedade civil. Os governos subnacionais podem multiplicar as oportunidades para exercer mais influência sobre uma diversidade maior de interesses em sociedades civis mais plurais e com atividades políticas mais policêntricas.

As políticas sociais, consideradas domínio exclusivo do Estado, estão-se abrindo lentamente tanto ao patrocínio do mercado como da sociedade civil. No Sul como no Norte, pede-se às igrejas, que pregaram entre os mais pobres através da caridade e de programas paliativos, que suportem ainda mais uma parte das cargas da iniquidade e dos desafios do desenvolvimento. As declarações de cobertura "universal" dos serviços básicos por parte dos governos são reconhecidas como espúrias. As aspirações a políticas sociais "universais" se reduziram a políticas sociais "focalizadas" e a redes de seguridade, que se mostraram muito pouco apropriadas para atender às crescentes filas de novos e antigos pobres. Daí a busca, às vezes com reservas, por parte do Estado, de sócios, aliados, coalizões e voluntários, e o atual papel das instituições multilaterais no apoio às reformas do Estado.

As políticas sociais já não estão mais monopolizadas pelo governo, mas muitas vezes são reorientadas para incorporar-se ao mercado (privatização) ou à sociedade civil (publicização). O papel do Estado é antes assegurar do que administrar serviços sociais, ser antes um guia do que um provedor (Bresser Pereira, 1997). Os grupos vulneráveis, às vezes a maioria, podem ascender desde a exclusão e a marginalização até se tornarem beneficiários ou mesmo artífices de políticas sociais mais efetivas. A competição global exigirá mais compromisso das empresas com o treinamento técnico e a formação de capital humano para uma força de trabalho mais capacitada. A "esfera pública não-estatal", como a denominam os autores brasileiros, está atrás do mapa. Necessitamos um pensamento criativo sobre como as políticas sociais distributivas e redistributivas podem ser manejadas conjuntamente a partir dessa "esfera pública". Com efeito, as políticas sociais começam a cobrir as três esferas — Estado, mercado e sociedade civil — e com isso podem permitir a participação cidadã na configuração do processo, convertendo os receptores das políticas em seus formuladores no cenário distributivo, quando não no redistributivo. Cidadania significa responsabilidade para influir nas políticas sociais e intervir nas ações de alívio da pobreza, bem como para assegurar a vigência dos direitos humanos fundamentais.

Fundamentação do debate sociedade civil/políticas

O caso do Brasil

Permitam-me exemplificar alguns aspectos das relações entre o Estado e a sociedade civil, no tocante às políticas sociais, num país grande e noutro pequeno. No Brasil, um importante debate teórico, assim como experiências práticas impactantes, permeou o quadro pluralista-corporativista. Em termos práticos, a criação da Comunidade Solidária em 1995, no início da administração de Cardoso, marcou um novo esforço para vincular o governo com os atores do setor privado em empresas conjuntas ou "parcerias", com o propósito de fazer frente aos problemas sociais, estimulando o voluntariado e recrutando grande número de cidadãos brasileiros para a luta contra a pobreza. Criada logo após o fechamento da Legião Brasileira de Assistência, organização de bem-estar tradicional e supostamente clientelista, a Comunidade Solidária despertou grandes expectativas e provocou acalorados debates. Sua diretoria, presidida pela primeira dama Ruth Cardoso e incluindo 20 pessoas provenientes da sociedade civil e sete ministros do setor social, propôs-se coordenar as iniciativas sociais através das linhas públicas e privadas. As campanhas em nível nacional contra a fome e pelos direitos dos meninos de rua no Brasil evidenciaram a solidariedade da sociedade civil, assim como sua capacidade para formar alianças estratégicas com o setor empresarial e a classe média.

A experiência da Comunidade Solidária simbolizou sem dúvida os problemas com que se deparam os governos e as sociedades em toda parte, especialmente quando as políticas macroeconômicas se antepõem às políticas sociais, e as receitas para diminuir o tamanho do Estado cortam numerosas despesas estatais. Em consequência, o investimento em capital humano e social se comprime. Ainda que o desempenho macroeconômico do Brasil tenha sido apropriado e a inflação tenha caído para aproximadamente 15%, a agenda social ficou relegada. O papa João Paulo II, que chegou ao Rio de Janeiro em 2 de outubro de 1997 em sua terceira visita, lembrou reiteradamente ao governo (não à sociedade civil nem à igreja) sua obrigação de enfrentar os problemas que afetam a maioria dos brasileiros. O papa enfatizou o que diz respeito aos povos indígenas, "que merecem viver com dignidade" e à população afro-brasileira, "que pode, com boas razões, pedir e esperar o maior respeito pelos fundamentos de sua cultura". João Paulo II prosseguiu assinalando "outros desequilíbrios sociais, como a distribuição desigual e

injusta dos meios econômicos, que gera conflitos na cidade e no campo, a necessidade de uma distribuição mais ampla dos meios básicos que asseguram a saúde e a cultura, e a situação dos meninos abandonados nas grandes cidades, problemas que, entre tantos outros, claramente representam desafios de enormes proporções para os governantes (*Jornal do Brasil on-line*, 3-10-1997).

A atual iniciativa de reforma do Estado no Brasil presta importante contribuição conceitual com o reconhecimento de um "setor público não-estatal" (Plano Diretor, 1995). Criticando a "falta de realismo da proposta neoliberal do Estado mínimo", o documento descreve um aparato administrativo estatal consistente em um "núcleo estratégico" (poderes Legislativo, Judiciário, Executivo e ministérios) e um conjunto de atividades exclusivas (por exemplo, seguridade cidadã, regulação e saúde pública). Especifica "atividades não-exclusivas" que podem ser transferidas ao setor público não-estatal ou às "organizações sociais" (ênfatizando universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus), bem como a privatização de companhias de propriedade estatal. No Brasil, como em toda parte, essa reforma do Estado provocou intenso debate, no qual predomina o receio de que o Estado possa exercer controles corporativistas e um financiamento manipulador dos cidadãos e de suas organizações. O Plano Diretor (1995:61) não se refere a ONGs ou OSCs genéricas, no sentido em que temos usado essas denominações, e sim a "organizações sociais", significando com isso "entidades sem fins lucrativos, regidas pelo direito privado, que têm autorização específica do Congresso para formalizar contratos de gestão com o setor executivo e, em consequência, estão habilitadas a receber dotações orçamentárias". Esses rebentos governamentais continuariam desfrutando do financiamento público.

As organizações e os indivíduos da sociedade civil vêm com bons olhos o conceito de "setor público não-estatal", mas muitos questionam o provável privilégio no acesso ao financiamento e aos incentivos fiscais para as antigas "fundações públicas e autarquias" transferidas do Estado para a "esfera pública não-estatal". Restringir-se-ão as fontes de apoio para as OSCs estabelecidas, que durante muitos anos prestaram assistência técnica, serviços e apoio para atividades produtivas e que atualmente enfrentam uma crise no financiamento externo? Outros temem que a "organização social" possa converter-se em mais uma expressão do corporativismo residual no Brasil. Preocupações similares foram manifestadas por OSCs em países de toda a região, a ponto de promoverem debates na década passada sobre a criação de organizações clientelistas, as *Goingos* (*government-induced non-governmental organizations* — organizações não-governamentais induzidas pelo governo!). Uma especialista em matéria legal assim expressou tais preocupações:

"Este [conceito de organização social] significa a criação de uma nova categoria legal. Tratar de manejar as fundações e associações, bem como interferir de forma decisiva em sua composição, estrutura e funções, implica desobedecer a atual legislação sobre essas entidades jurídicas e certamente ir contra o espírito da Constituição federal, que garante o máximo grau de liberdade para tais iniciativas" (Oliveira, 1995).

O quadro legal para um entorno mais favorável à sociedade civil, com incentivos fiscais para a atividade social empresarial e para a criação de novos mecanismos de representação, está sendo examinado e debatido em toda a região (para uma discussão do quadro legal das OSCs no Brasil, em comparação com outros países da América do Sul, ver Braga, 1997). O debate sobre os quadros legais mais apropriados se deslocou das salas de conferência e dos recintos legislativos para as publicações e, mais recentemente, para os meios eletrônicos de comunicação. O Banco Mundial, em outubro de 1997, lançou um inovador Simpósio Virtual através da Internet, o qual provocou a discussão e a análise dos quadros legais concernentes às organizações não-governamentais na América Latina.

Das iniciativas em nível estadual e municipal para estender pontes entre o governo e a sociedade civil podem-se muitas vezes extrair ensinamentos práticos para os governos centrais. Assim, por exemplo, Curitiba recebeu elogios nacionais e mundiais por seu sistema de transporte urbano, sua sensibilidade ambiental e capacidade para resolver na prática o problema da reciclagem do lixo de modo a garantir a qualidade da vida urbana. Também Porto Alegre é tida como exemplo excepcional de participação cidadã no processo orçamentário municipal. Dezesesseis conselhos de bairro examinam cada passo dos planos financeiros e setoriais com o gabinete do prefeito. No mais moderno centro comercial de Salvador, na Bahia, o governo estadual reuniu os representantes de aproximadamente 36 agências federais, estaduais e municipais, para oferecer serviços de forma contínua, dia e noite, incluindo carteiras de motorista, pagamentos de impostos e benefícios públicos, registro de queixas dos usuários, além de uma avaliação computadorizada da qualidade da atenção por parte dos representantes das agências. Disse-me um gerente que "os cidadãos/consumidores habituados a serviços e produtos de primeira classe no setor comercial se surpreendem ao receber tratamento e serviços de primeira classe por parte do governo, coisa que apreciam".

As organizações da sociedade civil no Brasil cumprem papel significativo e muito criativo na experimentação e no trabalho com a pobreza há pelo menos quatro décadas. Com a ajuda da Igreja, conduziram as lutas pelos direitos humanos sob os regimes militares. Muitas delas estão vinculadas a organizações comunitárias locais e às Comunidades Eclesiais de Base. Outras, como Cebrap e Cedec, serviram como "think tanks" e centros intelectuais ou forneceram líderes aos partidos Social Democrata e dos Trabalhadores. Alguns, como o programa da Fase sobre tecnologia agrícola apropriada ou o do Ibase para uso adequado de tecnologias de ponta, mantêm filiais e filiados em todo o país, tendo conseguido visível impacto em nível nacional. Alguns setores da Igreja católica estão alinhados com movimentos sociais, como o dos sem-terra, e questionam firmemente a situação atual e as disposições vigentes sobre a ocupação da terra. Certas organizações da sociedade civil se identificam plenamente com o Partido dos Trabalhadores e questionam persistentemente a gestão dos assuntos públicos pela coalizão governante. A Associação Brasileira de ONGs (Abong) conduziu vários debates nacionais sobre os problemas que afetam o desenvolvimento e a democratização — recentemente, num foro em nível nacional das ONGs e dos doadores, fez um apelo para que se abordasse a crise financeira que afeta essas organizações. Algumas dessas OSCs estão reclamando mais espaços para se fazerem ouvir sobre as políticas econômicas que emolduram as políticas fiscais e as perspectivas para um desenvolvimento integral de todos os cidadãos. Mas, tal como as OSCs da maioria dos demais países do hemisfério, não podem lidar sozinhas com o número crescente de problemas sociais que afetam as sociedades. As empresas mistas público/privadas, as iniciativas governamentais e a incorporação do setor empresarial e da sociedade civil constituem a norma para lograr um Estado com maior capacidade de resposta.

O caso da Guatemala

A Guatemala oferece outro exemplo oportuno da dinâmica das relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. O término de 36 anos de guerra civil e o frágil processo de paz levaram as OSCs a desempenhar, talvez prematuramente, papel relevante na validação dos acordos de paz. A assinatura dos acordos em dezembro de 1996 configura novos desafios para as OSCs numa sociedade que é incrivelmente discriminatória e desigual, onde a democracia é particularmente vulnerável e reversível, e a cidadania está pouco arraigada.

A pobreza na Guatemala favoreceu a criação de numerosas ONGs que remontam aos anos 60, assim como sucessivas tentativas de vincular seus esforços em prol do desenvolvimento através de redes e empresas cooperativas. Algumas dessas iniciativas deram lugar ao surgimento de redes fragmentárias e competitivas, como Coinde e Asindes. Tais eram os vaivéns da sociedade civil. Enquanto nas décadas passadas assistiu-se à formação de redes e coalizões entre as organizações da sociedade civil no contexto do desenvolvimento, observou-se um aumento da confiança política como resultado da tentativa de "autogolpe" em 1993 pelo então presidente Jorge Serrano, que dissolveu o Congresso e a Corte Suprema e convocou novas eleições.

As práticas políticas de todos os setores do governo têm sido seguramente corruptas mas, como se sabe agora, desde seu recém-descoberto exílio de milionário, o próprio Serrano não era inocente. Os grupos da sociedade civil através de todo o espectro político se mobilizaram rapidamente contra a tentativa de golpe de Serrano e durante os dias do "autogolpe". Serrano e seus assessores mais próximos se viram forçados a abandonar o país, e um novo presidente foi designado pelo Congresso (Holiday, 1997).

Uma série de acordos surgiram dos diálogos entre o governo e a guerrilha (URNG) iniciados em 1996 e que culminaram num acordo de paz definitivo, assinado em dezembro de 1996. O próprio processo de paz levou as organizações da sociedade civil a discutirem os problemas públicos e resultou na criação da Assembléia da Sociedade Civil em 1994.

"(...) o processo legitimou a necessidade de comprometer as diversas forças políticas da sociedade civil na criação de uma agenda nacional (...). Nem todos os grupos apóiam todas as coisas que foram assinadas, mas é importante que todos os setores tenham participado no prolongado e lento debate público sobre as prioridades e os valores da nação (...). Os acordos propunham a criação de novos mecanismos para a participação cívica no desenvolvimento comunitário local e no estabelecimento de políticas nacionais. Esse não será um caminho fácil para um país no qual muitos líderes e cidadãos estão ainda imbuídos de valores e práticas autoritárias" (Holiday, 1997).

Os novos mecanismos se multiplicaram. Em 19 de maio de 1997, por exemplo, o arcebispo Víctor Hugo Martínez celebrava uma missa

em Cantel, povoado indígena nos arredores de Quetzaltenango. O evento celebrava o regresso à comunidade de 16 jovens filiados ao URNG, que acabavam de entregar suas armas aos representantes das Nações Unidas. Tais eventos de alta visibilidade ajudam a sustentar os compromissos para implementar os acordos de paz e promover o retorno vacilante à coexistência pacífica. Ao mesmo tempo, a administração de Álvaro Arzú mantinha diálogos públicos com o propósito de ganhar apoio para várias iniciativas de reforma do Estado, convidando as organizações da sociedade civil a participar. A médio e longo prazos, entretanto, os problemas raciais e de ocupação da terra continuarão se agravando.

Uma das principais causas do conflito civil foram a discriminação, a marginalidade social e econômica, e a exclusão política sofrida pela maioria dos guatemaltecos — os pobres, as mulheres e particularmente os povos indígenas, que constituem aproximadamente a metade da população do país — 85% dos quais vivem na pobreza (Byrne, 1996).

Nos acordos que se referem a direitos humanos, reassentamentos, políticas de desenvolvimento e agrárias, fortalecimento do poder civil e definição do papel do Exército numa sociedade democrática, o processo de paz introduziu um acordo extraordinário (31 de março de 1995) sobre a identidade e os direitos dos povos indígenas, com implicações de longo alcance para a cidadania e os problemas constitucionais.

Nossa discussão sobre a cidadania, os direitos e as responsabilidades exige um exame mais atento do Acordo sobre a Identidade e os Direitos dos Povos Indígenas. O acordo fala da Guatemala como de uma nação "multicultural, multiétnica e multilíngüe". Rechaça a discriminação e a exploração sofridas pelos povos indígenas e enfatiza a identidade indígena. Promove os direitos indígenas através do sistema educacional e dos meios de comunicação de massa, e reconhece a situação particularmente vulnerável das mulheres indígenas.

O acordo defende os direitos culturais, enfatizando o valor da cultura indígena e de suas instituições, da espiritualidade maia, dos lugares sagrados e da importância do conhecimento e das tecnologias tradicionais. Busca o apoio governamental para a promoção das línguas indígenas, insistindo em que o governo descentralize e adapte o sistema educacional de acordo com as necessidades lingüísticas e culturais dos povos indígenas. Exige uma representação institucionalizada dos povos indígenas em todos os níveis, assim como a possibilidade de eles terem acesso aos meios de comunicação de massa (Byrne, 1996). Em suma, os acordos destacam as relações dos indígenas e das OSCs com o Estado, por um lado, e com a terra e a produção, por outro, com ambos os grupos de relações enraizadas na identidade cultural e na autonomia.

Os acordos não aludem à responsabilidade dos cidadãos maias, talvez considerando-a como um fato, devido aos altos níveis de auto-ajuda, autogestão e auto-abastecimento evidenciados pelos povos maias ao longo de cinco séculos de explorações sucessivas e de negligência por parte do resto da sociedade.

O impulso utópico dessas propostas é evidente. No entanto, só o fato de serem discutidas mostra o quanto avançaram os guatemaltecos na direção do diálogo cívico. A administração de Arzú organizou foros em nível local e nacional, assim como reuniões nos centros urbanos, a fim de discutir os problemas das políticas sociais implicados nas listas sumamente ambiciosas, contendo centenas de acordos. Nos breves 10 meses transcorridos desde sua assinatura, os acordos de paz não constituíram letra morta. Influências externas, tais como o grupo consultivo de doadores, contribuíram para manter o processo em andamento (as pressões para continuar aumentando os impostos são um claro exemplo disso), e a presença do Minugua assegura uma supervisão internacional, embora sua contínua vigilância e os ocasionais excessos no cumprimento de seu mandato para conservar a paz em cenários como os conflitos em torno da ocupação da terra possam irritar o governo guatemalteco. No entanto, os grandes problemas persistem. As freqüentes invasões de terras recordam as necessidades econômicas num país de contrastantes latifúndios e minifúndios, onde o império da lei está longe de ter-se enraizado e as tensões latino/indígenas são ainda palpáveis. O país certamente está numa encruzilhada.

Um excelente exemplo de construção de consenso para a administração das OSCs no canal comum dos empréstimos governamentais foi a consulta realizada em Panajachel, Guatemala, em outubro de 1996. Mais de 120 pessoas, incluindo ONGs, organizações comunitárias indígenas, empresários, microempresários, filantropos e funcionários do BID de Washington e da Guatemala, se reuniram durante três dias para examinar como as organizações da sociedade civil poderiam incorporar-se com maior plenitude nos programas do governo guatemalteco já financiados ou aguardando sê-lo na próxima década.

O projeto de Desenvolvimento Comunitário para a Paz (Decopaz), um fundo de US\$55 milhões para projetos comunitários na Zona de Paz (os departamentos do norte e do oeste que mais sofreram durante a guerra civil), foi discutido em detalhe. O projeto procura reconstruir o tecido social rasgado durante a guerra, criando consensos e mecanismos participativos. Esses empréstimos governamentais seriam de fato geridos primariamente por organizações da sociedade civil de base comunitária, com a assistência técnica especializada de agências para o desenvolvimento e ONGs, e com a colaboração dos governos municí-

pais da região. Por conseguinte, a implementação das políticas sociais, e em menor grau o projeto dos estágios sucessivos desse programa, estaria em mãos das comunidades envolvidas. Na Argentina, na Venezuela e no México, iniciaram-se experiências similares de *mainstreaming*, de tomada de um canal comum, das organizações da sociedade civil em operações bancárias.

O BID, assim como outras instituições multilaterais e bilaterais, representou um papel de estímulo, quando não de apoio, ao surgimento de redes e associações de OSCs mais articuladas, à sua incorporação em programas sociais e, recentemente, à sua participação no diálogo sobre políticas. O BID é um banco que pertence aos governos membros. A partir de sua 8ª Reconstituição de Capital, em 1994, e com base no reconhecimento da "dívida social" resultante do ajuste estrutural, o Banco se propôs incrementar sua contribuição aos programas sociais e seu apoio à reforma do Estado e ao fortalecimento da sociedade civil. O Banco tem um longo caminho a percorrer e muito que aprender. Várias iniciativas do BID acompanharam e contribuíram para a reconceitualização, o reposicionamento e a reorientação dos papéis e das responsabilidades sociais. O processo começou em fins de 1994, quando o Banco convocou um amplo espectro de representantes da sociedade civil para sugerir as formas nas quais ele poderia assumir uma participação mais construtiva ante os dilemas relativos ao alívio da pobreza e à democratização, mediante maior interação com a sociedade civil.

Em San José de Costa Rica, em 1995, o Banco patrocinou um diálogo entre representantes da sociedade civil, empresários do setor privado e funcionários do governo do Panamá e da República Dominicana. Os participantes no evento discutiram a reforma do Estado, a necessidade de um novo quadro legal para a sociedade civil, as deficiências das políticas sociais e as inconsistências do discurso da cúpula presidencial. Enfatizou-se a necessidade de concretizar empresas mistas mais efetivas entre atores sociais (Chiriboga, 1996). O BID também levou a cabo alguns diálogos em nível regional e nacional no México, Guatemala, Colômbia, Brasil, Argentina e República Dominicana, e tem planejada a pronta realização de outros na Jamaica, Bolívia, Chile e Argentina. Os encontros regionais reúnem organizações da sociedade civil e atores dos setores estatal e privado de todos os países das Américas Central e do Sul, para discutir a criação de redes, as formas de elaborar quadros legais mais favoráveis, e quais operações do Banco podem enfrentar melhor os desafios da pobreza. Os participantes recomendaram mecanismos de participação cidadã para todos os estágios da formulação, implementação e avaliação de políticas sociais. No México, Venezuela, Argentina, Guatemala, Brasil e Colômbia, o financia-

mento do Banco aos governos para a realização de programas da sociedade civil tem dado bons resultados, demonstrando assim que uma estratégia de construção de consenso pode contribuir com a incorporação da sociedade civil no canal comum das operações bancárias com os governos (Valencia & Winder, 1997; Reilly, 1996).

Essas iniciativas do BID representam pequenos mas significativos passos para a ampliação da discussão sobre o desenvolvimento e a democratização, os quais transcendem os diálogos exclusivos entre o Estado e o Banco que haviam prevalecido até então. O Banco é só um ator entre muitos outros. As mudanças nas atribuições da responsabilidade que se verificam em toda a região nos obrigam a repensar nossos padrões, aperfeiçoar nossos paradigmas e forjar novos instrumentos para o financiamento e também para estimular definições mais satisfatórias de cidadania.

Controle popular e responsabilidade: retórica ou realidade?

Se minhas afirmações são corretas no sentido de que está havendo uma tensão criativa na qual Estado, sociedade civil e mercados se sobrepõem, e que dessa confluência surgem novas combinações, é igualmente certo que elas também geram temores ante a possibilidade de manipulação por parte de atores que detêm poderes e recursos financeiros desiguais. O compartilhamento do poder não ocorre facilmente em nenhuma parte. Podem a dissensão e os conflitos ser resolvidos por alguma forma de "ganhar-ganhar" para ambas partes, ou prevalecerão os padrões de manipulação que refletem o intercâmbio clientelista de "ganhar-perder"? Podem os atores da sociedade civil desenvolver habilidades de negociação que os capacitem para lidar tanto com o governo quanto com os setores privados, se não como iguais em poder e recursos, ao menos com a igualdade que é inerente às colocações da cidadania? Pode um acesso à informação mais democrático melhorar o acesso ao poder, assim como o conhecimento e as habilidades? Esse conjunto de interrogações nos absorverá durante anos, até encontrarmos diferentes respostas para diferentes cenários. Adam Przeworski resume adequadamente o problema:

"A conformação da democracia e a configuração do desenvolvimento nas Américas podem mudar mediante a supervisão da reforma política pelos cidadãos. Há coisas que os governos podem fazer para melhorar o bem-estar. No entanto, os efeitos do

impacto neoliberal persistem (...). Como projetar instituições políticas que permitam ao Estado fazer o que deve e abster-se de fazer o que não deve? Um após outro, os países estão se fazendo essa pergunta (...). Os Estados intervirão efetivamente se estiverem sujeitos ao controle popular. A qualidade da intervenção do Estado depende do mecanismo pelo qual o Estado é responsabilizado perante aqueles em benefício de quem se supõe que funciona. É possível discernir pelo menos duas interrogações nesse problema. Uma se refere aos *mecanismos de supervisão dos burocratas pelos políticos*. Uma segunda interrogação é: *como os eleitores controlam os políticos?* (...) Os políticos não sabem necessariamente se a burocracia está funcionando bem (...), eles não sabem quanto você teve que esperar na agência de correios, se a professora esteve ausente ou não, ou se o policial aceitou subornos. Nós, cidadãos, somos os recebedores desses serviços e temos esse conhecimento e, por fim, a necessidade de criar instituições que permitam obter e organizar a informação agregada dos cidadãos sobre o funcionamento da burocracia (...) e formas de controle popular e de responsabilidade dos políticos" (Przeworski, 1997).

Custo/benefício do capital social

Os direitos e as responsabilidades sociais certamente estão se redistribuindo. A cidadania está sendo redefinida, suas relações com a democratização e a redução do tamanho dos Estados estão sendo revistas. Tocqueville observou inteligentemente que a "arte da associação" e a "igualdade de condições" haveriam de chegar juntas para que a democracia e a cidadania fossem significativas. A economia determina a igualdade tanto quanto a política. Os mercados também têm influência sobre as organizações da sociedade civil. Por acaso temos crescido francamente dependentes em relação às versões estatistas da cidadania? Teriam aspectos diferentes as variantes do século XXI? Que podemos aprender com os mercados sobre a associação e a igualdade? Serão suficientemente relevantes os modelos de produção industrial para os cidadãos e para as políticas sociais? O centro de serviços para os cidadãos de Salvador, na Bahia, situado no coração de um centro comercial é um exemplo fulgurante no final da linha de montagem. E que dizer de outros vínculos anteriores dessa linha, na própria produção dos serviços sociais?

"Especialização flexível" é a expressão relacionada com as recentes modificações na escala e o enfoque da produção industrial adotado

em algumas regiões do mundo (norte e centro da Itália, Cingapura). O fenômeno, tal como descrito por Sable e Piore, se baseia em empresas pequenas ou de médio porte que aprenderam a combinar atividades, apoiando-se numa força operária altamente preparada, com capacidade para modificar de forma rápida e freqüente as linhas de produtos, para acomodar-se aos variáveis gostos dos consumidores e assim ocupar nichos no mercado. As OSCs também aprenderam a adaptar-se às mudanças ambientais e às demandas variáveis dos clientes. Elas também tendem a ser organizações relativamente pequenas e, à medida que suas fontes de financiamento internacional se esgotam e suas posturas de confronto com o Estado perdem sentido, também começam a especializar-se, estando cada vez mais propensas a firmar contratos com os governos, a consultar com as empresas e a atender às mudanças nas necessidades de seus clientes. As OSCs do Sul se parecem cada vez mais com as do Norte, onde, como foi documentado por Lester Salamon, as organizações do "terceiro setor" certamente dependem em grande medida do financiamento governamental (Salamon & Anheier, 1994).

A pesquisa de Judith Tandler (1997) no Ceará oferece outro valioso conjunto de evidências que corroboram os processos de acumulação de capital social quando as organizações da sociedade civil (ONGs), os governos locais e os governos centrais permitem freios e contrapesos uns aos outros. Seus estudos de caso sobre a reforma do setor público nas áreas de prevenção da saúde no meio rural, desenvolvimento da pequena empresa, extensão agrícola para pequenos produtores, obras públicas para a criação de emprego e ações para enfrentar as secas constituem uma demonstração de como os funcionários públicos se comprometem realmente com seu trabalho e assumem suas responsabilidades perante seus clientes. As relações e as vantagens comparativas conseqüentes de todas as organizações participantes, públicas e privadas, marcam uma diferença excepcional. A desconfiança no governo pode diminuir, especialmente através da análise concreta e da difusão dessas experiências positivas. O capital social não pode ser considerado um elixir mágico, como também não o são as receitas utópicas derivadas das ciências sociais ou a alquimia proveniente das fábulas para produzir um desenvolvimento com equidade.

Entretanto, gradualmente, através da descentralização e da desconcentração, os Estados também adotaram enfoques mais flexíveis e mais especializados para elaborar programas e políticas. Os Estados poderão crescer habituando-se a escutar os cidadãos. Nossa suposição é que a acentuada mudança das "fontes" dos programas e das políticas sociais, de uma propriedade exclusiva estadocêntrica para uma propriedade compartilhada com os mercados e os cidadãos, con-

duzirá com certeza à universalização de direitos e responsabilidades, amplamente compartilhados através das esferas do mercado, da sociedade civil e do Estado. Qual o resultado? Um Estado mais reduzido, porém mais efetivo; cidadãos que expressarão mais suas opiniões, porém autogestionários; e mercados que calculem de forma realista os benefícios de multiplicar os consumidores, tornando-se socialmente responsáveis.

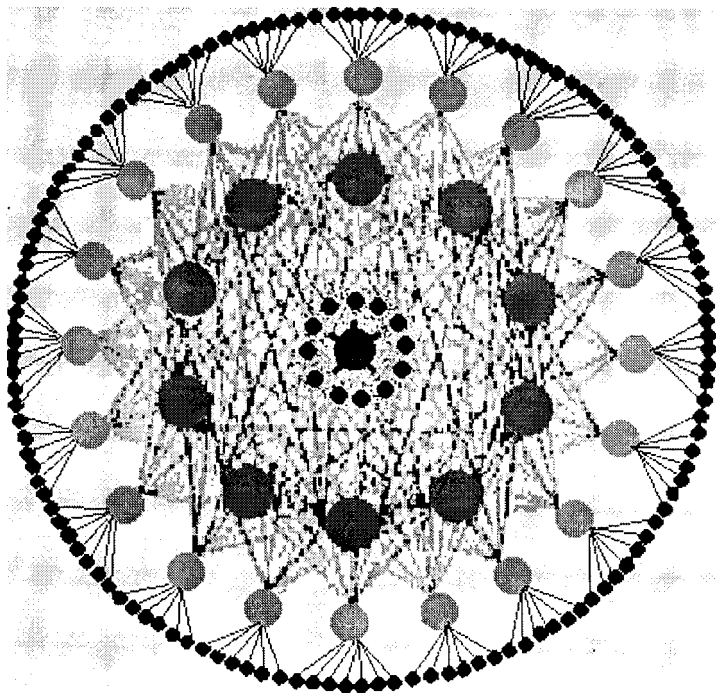
Algumas proposições de médio prazo para o milênio

- ♦ O Estado já não é mais a "única fonte" das políticas sociais (fato que os pobres já conheciam desde há muito).
- ♦ Os Estados precisam reformar-se, focalizar-se e crescer orientando-se para os resultados, assegurar o estado de direito e avaliar as redes, associações e instituições representativas desenhadas pela cidadania.
- ♦ Os críticos do Estado advertem: a sociedade civil não existe para sobrepor-se ao Estado, nem o setor empresarial para substituí-lo. A complementaridade e a subsidiariedade, através de um modelo integral de desenvolvimento, constituem uma vez mais o modelo preferido de desenvolvimento.
- ♦ A atividade empresarial requer uma força de trabalho saudável e capacitada; além disso, exige consumidores e insiste em que o Estado assegure um ambiente estável.
- ♦ A atividade empresarial aspira a estabelecer um monopólio ou, como lamentava Adam Smith, "as uniões de comerciantes" inevitavelmente terminam em "conspirações contra o público".
- ♦ Algumas empresas se desenvolveram com maior responsabilidade social, na medida em que os problemas de equidade e distributivos de suas sociedades se tornaram mais agudos.
- ♦ Assim como os negócios, muitos cidadãos, conectados através da sociedade civil global, se desenvolveram indiferentes à soberania.

- ♦ Os cidadãos se mostram céticos em relação às elites políticas e ao Estado. Teriam se desenvolvido em maior sintonia com o setor empresarial?
- ♦ Os cidadãos, para exercer a cidadania, requerem uma base econômica, subsistência, trabalho, salários. Através das táticas e estratégias de sobrevivência, assim como do setor informal, vêm-se auto-abastecendo.
- ♦ Os cidadãos se vinculam simultaneamente à política e à economia. Afinal, a "economia" começa e termina nos lares.
- ♦ Assim como a "especialização flexível" é característica de algumas formas contemporâneas de produção, também a prestação de serviços sociais através de variadas combinações público/privadas poderia desenvolver formas mais flexíveis e especializadas, distintas da cobertura pseudo-universal que predominou no passado.
- ♦ As OSCs terão de confiar mais nas garantias internacionais e menos no suporte financeiro internacional. Os empresários locais socialmente responsáveis, os filantropos e o auto-abastecimento serão a norma para a mobilização de recursos.
- ♦ Tendo recorrido amplamente à privatização, o desenvolvimento do milênio e os atores da democratização apostarão no futuro na "publicização" junto com atores da "esfera pública não-estatal".

Uma grande nuvem obscurece o horizonte do milênio. As preocupações com a segurança pessoal por parte de cidadãos que enfrentam uma violência tanto individual quanto estrutural crescem quase tão rapidamente como suas percepções relativas à incompetência e à corrupção das elites políticas. Uma sociedade civil forte floresce no contexto de um Estado competente. A sedução de "soluções" verticais, autoritárias, poderia novamente tornar as democracias até mais vulneráveis e reversíveis. Talvez o desenvolvimento e a democracia não caminhem facilmente. Os pontos de partida nunca são os mesmos. A cidadania certamente requer achar raízes no solo nativo. Os legados autoritários verticais necessitam de freios e contrapesos horizontais. Os soberanos devem perceber a solidariedade. Mas em vez de concluir nas sombras projetadas pela violência, examinemos esta imagem de uma carta organizacional maia.

Figura 5
O POP — um gráfico organizacional maia



A figura acima, chamada *RI POP WOCOJ*, *petate* ou esteira de pergaminho em maia quíchua, é o gráfico organizacional de uma rede indígena nas zonas montanhosas da Guatemala, que vincula 32 comunidades num programa de desenvolvimento integral inspirado pela tradição maia e caracterizado por laços laterais densamente interconectados entre seus programas. O POP ilustra, por meio de círculos concêntricos, a existência de mais de 400 grupos de base (círculo mais externo), 28 aldeias, oito programas concernentes às áreas de educação, artesanato, infra-estrutura, mulheres, saúde, serviços sociais, consumidores e agricultura, uma assembléia geral e, no centro, um diretório. Menos vertical que as cartas que vemos habitualmente, essa carta reflete conexões formais e informais que estão muito mais próximas da realidade social e política maia. Talvez a criatividade maia possa oferecer o que os governos e os programas internacionais de desenvolvimento fracas-

saram amplamente em conseguir — o tecido de fios democráticos de interdependência. Assim como malhas ou *redes*, elas suportam e dão forma por si mesmas ao corpo que envolvem, ajudando as pessoas a descansar e preparar-se para enfrentar o mundo externo. Uma sentença mais encontrada no *POP WUJ* é igualmente relevante, porquanto insiste em que "nenhum grupo deve ser deixado de fora". Certamente as sociedades, assim como as economias, não podem funcionar bem excluindo a maioria. Certamente o capital social, assim como a sociedade civil, inclui tropeços e becos sem saída, tanto quanto energias construtivas para a transformação positiva. O crescimento e a equidade continuam sendo um desafio depois de quatro décadas e meia de trabalho para o desenvolvimento que nos deixaram com mais gente pobre.

Conseguir uma atribuição de responsabilidades mais equilibrada e mais justa entre as esferas do Estado, o mercado e a sociedade civil é um enorme desafio. Sem um Estado forte e um indispensável estado de direito, os cidadãos não têm oportunidades. Sem cidadãos organizados, competitivos, capazes de expressar suas opiniões, e contribuintes, não há esperanças de que possam existir freios e contrapesos ao poder num Estado democrático. E sem um crescimento econômico baseado na expansão do capital social, com mais postos de trabalho, estruturas salariais mais justas, maior produtividade e mais poupança, com a promoção de microempresas e pequenas firmas, bem como sistemas de apoio mistos, público/privados para o setor informal e as comunidades rurais, a América Latina e seus 200 milhões de pobres não terão redenção. O futuro é incerto na medida em que 50, 60, 70 ou 80% da população não podem ser nem consumidores nem cidadãos. A equidade é o problema, o crescimento é um dos meios. Muito antes da sociedade civil, antes do capital social e da especialização flexível, e antes de quaisquer das modas da democratização e do desenvolvimento, os maias estavam certos ao insistir em que "nenhum grupo deve ser deixado de fora". Devíamos aprender com eles.

Referências bibliográficas

- Braga, Gustavo. Legislación vigente para el sector privado y sin fines de lucro en Brazil. In: *Marco regulatorio de las organizaciones de sociedad civil em Sudamerica*. Washington, D.C., IDB/Pnud, 1997.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos & Cunill Grau, Nuria. Lo publico no estatal en el nuevo Estado del siglo XXI. mayo 1997. mimeog.
- Byrne, Hugh. The Guatemalan peace accords. Washington, D.C., 1996.

- Chalmers, Douglas et alii. *The new politics of inequality in Latin America: rethinking participation and representation*. New York, Oxford University Press, 1997.
- Chiriboga, Manuel (org.). *Reforma del Estado y sociedad civil: Centroamerica y República Dominicana*. San José, Costa Rica, Alop/Folade, 1996.
- Conger, Lucy. Tilting at neoliberalism. *Institutional Investor*, May 1997. p. 91-101.
- Courtney Murray, John S. J. *We hold these truths*. New York, Sheed and Ward, 1962.
- Crozier, Michael. *Como reformar al Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Diamond, Larry. Economic reform and democracy. *Journal of Democracy*, 6(2), Apr. 1995.
- Holiday, David. Guatemala's long road to peace. *Current History* (2), 1997. *The IDB*. June 1997. p. 9.
- Inter-American Foundation. *Directory of directories*. Arlington, VA., Inter-American Foundation, 1995.
- Latinobarometro*. Santiago de Chile, 1996.
- Lowi, Theodore. Public policy and bureaucracy in the U.S. and France. In: Ashford, Douglas E. (ed.). *Comparing public policies*. Berkeley, Sage, 1978. p. 177-96.
- Marshall, T. H. *Citizenship and social class*. London, Cambridge University Press, 1950.
- Ministério da Administração e Reforma do Estado. *White paper: reform of the State apparatus*. Brasília, 1995.
- Oliveira, Anna Cynthia. ICNL. Comentários ao documento Projeto Organizações Sociais. nov. 1995. mimeog.
- Polanyi, Nicholas. *The great transformation*. New York, Rinehart, 1944.
- Portes, Alejandro & Landolt, Patricia. The downside of social capital. *The American Prospect* (26):18-21, 1996.
- Przeworski, Adam. *Items*. New York, Social Science Research Council, 51(1):10, 1997.

- Pulido Briceño, Mercedes. *El doble filo de la sociedad civil*. Caracas, SIC, mayo 1997.
- Putnam, Robert. *The civic tradition*. Cambridge, Harvard University Press, 1994.
- . Bowling alone. *Journal of Democracy*, 6(1):65-78, Jan. 1995.
- Reilly, Charles A. *New paths to democratic development*. Boulder, Colo., 1994.
- . *Nuevas políticas urbanas*. Arlington, Virginia, 1995.
- . Complementing States and markets: civil society and the IDB. IDB, 1996. mimeog.
- Salamon, Lester & Anheier, Helmuth. *The emerging sector: an overview*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.
- Sassen-Koob, Saskia. *Losing control*. New York, Columbia University Press, 1996.
- Schmitter, Philippe & Lembruch, Gerhard. Still the age of corporatism? *Journal of Politics*, 1974.
- Tendler, Judith. *Good government in the tropics*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997.
- Valencia, Enrique & Winder, David (orgs.). *El desarrollo: una tarea en común*. México, Synergos Institute; Idea, 1997.
- Villarreal, Rene. El reencuentro del mercado e el Estado con la sociedad: hacia una economía participativa de mercado. *Reforma y Democracia*. Caracas, Clad (8):183-226, mayo 1997.
- World Bank. *World Development Report, 1997: the State in a world in transformation*. Washington, D.C., World Bank, 1997. (Summary.)