

O desafio da intervenção criativa

Celia Lessa Kerstenetzky*

Avaliar dez anos de intervenção¹ no debate público sobre a questão social, no Brasil, não é tarefa trivial – a missão, quase impossível, é captar o espírito do tempo tal qual materializado nas edições do relatório. Como esse espírito é, em suas manifestações, múltiplo, a tarefa de captá-lo torna-se, em certa medida, detetivesca e, possivelmente, reveladora mais do espírito do intérprete que de seu objeto. Feitas essas advertências iniciais, vamos à tarefa possível.

Em primeiro lugar, é necessário reconhecer que as edições do *Observatório da Cidadania (OC)* feitas até agora são, em boa medida, a documentação da reflexão de parte significativa de organizações da sociedade civil (OSCs) brasileira sobre os experimentos de políticas públicas levados a cabo nos marcos constitucionais da Carta de 1988 e da consolidação da democracia brasileira (após duas eleições presidenciais consecutivas).

Nesse período, importantes inovações democráticas foram introduzidas no país, como a descentralização das políticas públicas e a institucionalização de formas de controle democrático direto, com a experiência dos conselhos municipais e o crescente envolvimento de OSCs na implementação, no monitoramento e na avaliação de políticas, quando não em sua concepção. Mas essa década também foi marcada por resultados econômicos pífios e por uma opção de inserção no mundo globalizado que estreitou a autonomia decisória dos governos democráticos quanto a decisões de política econômica.

Vivemos, pois, sob o domínio de um paradoxo: de um lado, inéditas oportunidades para a organização e a vocalização de demandas de vários setores da população para além do espaço democrático tradicional oferecido pelo sistema partidário; de outro, exíguos recursos materiais para atender a várias dessas demandas, em parte por conta da opção de gestão macroeconômica adotada pelos governos no período.

Ao longo da década, a democracia se espalhou pelo continente sul-americano. Possivelmente, esse paradoxo foi vivenciado, em maior ou menor grau, por outros países da região. No caso brasileiro, o contraste entre a pujança criativa do experimento político e a peculiar falta de ousadia macroeconômica talvez tenha sido mais chocante.

Quando se fala de ousadia, não significa falar de experimentação irresponsável, no sentido fiscal ou monetário da expressão. Trata-se, simplesmente, de considerar que o imperativo de uma gestão pública social responsável requer, para além do zelo com a saúde das contas públicas, a regulação dos fluxos de capital que entram e saem livremente do país – cuja volatilidade tem sido o maior condicionante de nossa gestão macroeconômica e, por consequência, social.

De um modo ou de outro, essa tensão entre política democrática, propensa à expansividade, e política econômica, inclinada à timidez, marcou a personalidade pública brasileira no fim do século XX e começo do século XXI. Esse traço está assinalado, de modo mais ou menos explícito, nas várias contribuições às edições do *OC*.

Neste texto, será apresentada uma síntese crítica das várias contribuições para identificar temas, abordagens e referenciais normativos.² Em seguida, realçaremos a temática de fundo, na verdade, a tese compartilhada de uma relação mal-sucedida entre a política econômica e o desenvolvimento social. Na terceira parte, serão considerados alguns desdobramentos possíveis – modos de relacionamento cooperativo entre política econômica e desenvolvimento social, além de interrogações para o movimento social organizado. Finalmente, na última parte, haverá sugestões para a inclusão de algumas temáticas nas edições futuras do *OC*.

Por dentro dos relatórios

Coerentemente com a missão de monitorar os compromissos assumidos pelo país no âmbito do chamado Ciclo Social da Organização das Nações Unidas (ONU), muitos temas estiveram presentes nas dez edições do relatório, cobrindo amplo espectro de questões relevantes para o desenvolvimento social.

Antes de analisarmos a distribuição de temas e abordagens, seguem algumas informações sobre “quem fala”, “como” e “para quem”. De modo geral,

os(as) articulistas eram membros ou consultores(as) de OSCs – alguns integraram o governo, dois deles como ministros –, mas há, também, contribuições de especialistas do meio acadêmico.

Dados oficiais (raramente *surveys* e pesquisas diretas), fontes bibliográficas de organismos oficiais, nacionais e internacionais, e referências acadêmicas, além da produção bibliográfica das próprias OSCs, foram utilizados como fonte de informação e referência na maioria dos textos.

Em geral, houve preocupação com a clareza e com o alcance de um público mais abrangente que as OSCs. Esses aspectos denotam uma saudável busca de credibilidade e de maior abrangência, de modo a maximizar a eficácia da intervenção da rede no debate público sobre desenvolvimento social. Uma vez conquistado esse espaço, o *OC* pode inovar, disseminando informações e análises que se beneficiem do conhecimento local adquirido na prática das OSCs.

Do ponto de vista da frequência absoluta dos temas, a questão social foi diretamente contemplada em nove relatórios e 12 capítulos. Dois capítulos abordaram a questão no contexto de sua interação com a política econômica, sendo um particularmente feliz na explicitação dessa ligação, ao traçar os mecanismos distributivos perversos que conectam a gestão macroeconômica e os resultados econômicos de diferentes grupos sociais (Carvalho, *OC* 2005; Carvalho; Kerstenetzky, *OC* 2000).

A questão social também é tratada a partir de aspectos específicos, como saúde (quatro artigos), educação (um artigo) e questão agrária (um artigo). O tratamento dado à questão social é bastante variado, abrangendo descrição e análise de indicadores sociais; relações estruturais entre pobreza e desigualdade, e entre desigualdade de riqueza, de renda e de condições de vida; avaliação genérica de políticas sociais efetivamente adotadas e simulações envolvendo políticas alternativas; referenciais normativos de justiça distributiva e de emancipação humana.

Na compreensão da questão social, os artigos revelaram pressupostos em comum – entre outros, o fato de a pobreza estar relacionada à desigualdade e a desigualdade de renda à desigualdade de riqueza, e de a pobreza se manifestar sob outras formas de privação além da renda – e compartilharam referenciais normativos (justiça social e direitos de cidadania).

Um desdobramento natural, e que permitiria superar o tom um tanto genérico e programático adotado na maioria dos artigos – que se justifica na “primeira fornada”, mas não em reflexões su-

* Professora titular da Universidade Federal Fluminense (UFF), coordenadora do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (Cede) e pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

1 Este capítulo traz duas avaliações apresentadas durante o seminário comemorativo dos dez anos do *Observatório da Cidadania*, organizado pelo Ibase, em maio de 2007, no Rio de Janeiro.

2 No CD que acompanha esta publicação, há um anexo em que todas as contribuições são agrupadas por temas e resumidas.

cessivas –, seria aprofundar o acompanhamento e a avaliação das políticas sociais compensatórias e estruturais, em especial dos programas de transferência de renda, das políticas de saúde e educação, das políticas de democratização do crédito e da propriedade da terra, bem como do grau de participação da população, por via de várias formas de representação, na concepção, na gestão, no monitoramento e na avaliação dessas políticas.

A análise da *política econômica* foi o segundo tema mais freqüente: esteve em cinco relatórios e em cinco capítulos. O relatório de 2005 representa um avanço na exposição da intimidade entre política econômica e distribuição regressiva da renda. Tanto quanto possível, esse tipo de agenda deve ser perseguida nos relatórios futuros, visto que revela amadurecimento das teses sobre a conexão entre política econômica e desenvolvimento social e indica um foco de atenção importante e fértil.

Temas econômicos apareceram em outros relatórios, revelando a onipresença do fator econômico na discussão do desenvolvimento social. De fato, esse é o paradigma vigente, embora não deva ser visto como exclusivo.

As *desigualdades de gênero* foram abordadas em seis relatórios e sete artigos; as raciais, em seis relatórios e seis artigos. As questões de gênero estavam, principalmente, ainda que não exclusivamente, orientadas para o monitoramento dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro no âmbito da agenda da ONU, com ênfase nos direitos sexuais e de saúde. Já as questões relativas às desigualdades raciais, possivelmente como consequência da quase ausência de marcos normativos explícitos no âmbito das Nações Unidas, apresentaram-se, principalmente, como abertura de campo para a discussão pública – mais a afirmação de uma questão racial para além da questão social que o ponto de vista do monitoramento de compromissos.

Na argumentação desenvolvida nos artigos, é central a identificação de uma forma de privação relacionada à discriminação racial, a qual justificaria a adoção de políticas públicas de ação afirmativa. Porém, é curiosa a quase ausência de referência à questão das cotas nas universidades públicas, que geraram acalorado debate público no país.

Tanto as questões de gênero como as raciais precisam, ainda, produzir desdobramentos e separar os problemas referentes à questão social dos referentes às questões identitárias (de identidade coletiva, que reivindica, ou não, direitos coletivos): trata-se de um passo necessário e crucial

para esses movimentos. É evidente que políticas identitárias não resolverão as (gravíssimas) questões sociais das mulheres e, especialmente, das pessoas negras, assim como políticas sociais não resolverão reivindicações de identidade coletiva. Nesse particular, chama a atenção o artigo de Jurema Werneck (*OC* 2005), no qual são exibidos os persistentes indicadores de desigualdade sociorracial lado a lado com uma extensa lista de iniciativas públicas de ação afirmativa desenvolvidas ao longo desta década e que, claramente, não tiveram (e possivelmente não terão) a potência necessária para reverter a desigualdade sociorracial: quando cerca de 70% das pessoas pobres brasileiras são negras, o maior impacto sobre a desigualdade racial advirá de políticas sociais antipobreza efetivas.

Direitos humanos, saúde, avaliação de programas, segurança pública, favelas, trabalho e política externa são outros temas que mereceram atenção. Os temas segurança pública, favela e trabalho, que produziram artigos interessantes, deveriam ser revisitados – observando que direitos humanos é, certamente, um tema transversal a esses e outros dos muitos temas tratados sob a etiqueta de desenvolvimento social. Como seguimento do artigo sobre dívida externa, valeria a pena avaliar o tema em termos do seu potencial de ampliar os graus de liberdade dos governantes em matéria de gestão macroeconômica.

A esse respeito, um artigo sobre bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs) (Vianna JR., *OC* 1998), que examina a interação entre esses bancos e as políticas públicas brasileiras, assim como o papel das OSCs nas políticas desenhadas pelos BMDs, traz uma temática importante e pouco explorada: o poder de agenda das OSCs nos organismos oficiais multilaterais. Esse poder está relacionado com o empoderamento de organizações e, conseqüentemente, de pessoas normalmente sem voz ou participação. Essas formas de participação parecem importantes na recuperação de espaços de autonomia decisória para governos nacionais. Esta é uma discussão central hoje: quem são os (as) cidadãos(ãs) globais, qual é o espaço público global e como a participação nesse espaço é, ao menos potencialmente, empoderadora de Estados nacionais que, pela inserção no mundo global, acabam tendo sua liberdade de escolher políticas públicas muito limitada?

Certamente, outros temas importantes estão ausentes, o que é inevitável diante da limitação física que impõe uma escolha. A escolha feita é justificável, dada a saliência dos temas no debate público

contemporâneo a essas edições. Porém, o *OC* não deve subestimar seu poder de influenciar a agenda pública e deve antecipar problemas que não estão merecendo atenção ou tratamento adequado.

Econômico x social

Por um bom tempo, a construção da estabilidade da moeda pátria foi a principal política social brasileira, responsável por uma redução substancial da pobreza e da desigualdade. Tal realização fez com que muitos pensassem que a política econômica é, e deve continuar sendo, a principal política social. Entretanto, cessados os efeitos distributivos imediatos do Plano Real – essencialmente, os ganhos reais dos grupos sociais em desvantagem econômica, que eram os mais vulneráveis à inflação –, entraram em operação os seus efeitos anti-sociais.

Na fase de consolidação do plano, a opção pela manutenção de taxas de juros elevadas evidenciou o custo social da moeda estável. A estabilização representou a nova forma assumida pela conexão financeira da desigualdade: em tempos de inflação, ela própria foi o mecanismo financeiro regressivo; em tempos de estabilização, a política estabilizadora é o novo mecanismo financeiro regressivo, pois atrela a política fiscal à dura política monetária.

A política fiscal austera e regressiva, tanto na arrecadação, dada a regressividade da carga tributária, como no gasto, dada a transferência de recursos, por exemplo, do orçamento social para a conta de serviço da dívida pública, tem sido desastrosa para nosso desenvolvimento social, limitando o alcance e a efetividade de (em muitos casos, boas) políticas sociais. Dois capítulos dos relatórios detalham esses problemas (Rocha e Melo, *OC* 2002; Mantega, *OC* 1998).

Nesse sentido, é especialmente preocupante o estado de penúria da educação pública brasileira, em que pesem as loas à universalização do ensino fundamental, especialmente quando se considera o tempo de permanência das crianças na escola, assim como outros indicadores de qualidade do ensino. Igualmente preocupante é a situação de nossa rede de proteção social mínima: o programa Bolsa Família, apesar de bem-focalizado, deixa de fora cerca de 30% da população elegível e tem seu benefício congelado desde sua implementação, em 2003, até recentemente.

Os relatórios do *OC* refletiram a compreensão de que, essencialmente, a gestão macroeconômica dos últimos dez anos não apenas significou uma pesada restrição ao desenvolvimento social brasileiro, mas, sob certos e importantes aspectos,

agravou nossa questão social. Dadas as fortes restrições sobre o orçamento social, a assistência a famílias em condição de pobreza extrema tem requerido realocações dos gastos sociais em favor de programas de garantia de renda mínima, como o Bolsa Família. Pateticamente, o reforço aos programas de transferência de renda, sem dúvida importante e meritório, não tem, contudo, rendido o alcance pleno de seus objetivos e tem deixado deficitárias outras áreas sociais importantes, como a educação, a saúde e a questão fundiária.

Cenários virtuosos

A relação entre política econômica e desenvolvimento social precisa ser reexaminada para que se esclareça o conjunto de opções. É possível pensar em uma relação virtuosa entre elas? Este seria um projeto interessante para o OC. refletir, sistematicamente, de modo a conceber alternativas.

A título de sugestão, podemos imaginar alguns cenários “virtuosos”. No primeiro, seria exigido da política econômica alinhamento com o desenvolvimento social, tendo como referência algum princípio de justiça distributiva. A política econômica particular ou, alternativamente, o conjunto de políticas econômicas seria obrigado a passar por algum crivo de desenvolvimento social – por exemplo, redução de pobreza e/ou diminuição de desigualdade. Falhando no teste, a alternativa seria liberar a política econômica, desde que se disparasse, automaticamente, um mecanismo compensatório que neutralizasse possíveis efeitos indesejáveis. Falhando a hipótese de um mecanismo compensatório eficiente para neutralizar esses efeitos, a política econômica seria, simplesmente, reprovada e, em decorrência, não implementada.

Essas possibilidades são admitidas, por exemplo, por John Rawls.³ O princípio da diferença de Rawls (parte integrante de um dos princípios de justiça social que propõe) exigiria de uma política econômica que ela melhorasse a situação das pessoas menos favorecidas nessa sociedade específica. Portanto, mesmo sendo incapaz de gerar igualdade, a política econômica engendraria desigualdades que pareceriam justas até mesmo do ponto de vista dos grupos sociais em desvantagem.

Certamente, para John Rawls, esse aspecto de justiça local – a justiça de uma política econômica, como a política monetária ou a política fiscal, de

promover a melhoria da renda das pessoas menos favorecidas, mesmo que não tenha sido desenhada para tal fim – pressupõe que outros aspectos de justiça tenham sido previamente observados. Entre eles, está a igualdade de várias liberdades, como as liberdades civis e políticas, e de acesso a posições e carreiras em condições de igualdade de oportunidades. Portanto, é uma questão, até certo ponto, empírica determinar em que medida uma política de juros elevados afeta negativamente liberdades e oportunidades de pessoas menos favorecidas, e, por isso, não se justifique, nem mesmo, melhorar a posição delas em termos de renda.

Um segundo cenário possível situa a relação entre política econômica e desenvolvimento social em uma dimensão que poderíamos chamar de longo prazo para sublinhar o fato de pensarmos em um *modelo de desenvolvimento*. No interior de um modelo de desenvolvimento, as políticas sociais podem ser pensadas como intimamente articuladas com as políticas econômicas, sejam macro ou microeconômicas. Seu caráter e sua função seriam determinados por um modelo de desenvolvimento no qual estariam também assinaladas funções específicas para as políticas econômicas.

Um dos estudiosos contemporâneos mais importantes dos estados do bem-estar social, Gosta Esping-Andersen, defende a noção de que esses estados têm de ser compreendidos e avaliados a partir do tipo de integração existente entre política econômica e política social e de como essa integração está a serviço de certa concepção de bem-estar social.

Um exemplo dessa articulação reveladora de certo “regime” de bem-estar social é a integração entre políticas ativas de mercado de trabalho e políticas de desemprego em países escandinavos, nas quais se combinariam a reinserção de trabalhadores(as) no mercado de trabalho, por um mecanismo público de coordenação do mercado, com programas de qualificação e requalificação profissional e um generoso seguro-desemprego – com alta taxa de reposição e longa duração.

Outro exemplo, também da Escandinávia, é a política de ampliação da taxa de participação feminina no mercado de trabalho acoplada a políticas públicas de *care* (creches públicas em tempo integral com profissionais qualificados e assistência pública às pessoas idosas). Ainda outro exemplo, mais importante no caso sueco, é o da expansão do emprego público no setor de provisão de bem-estar social (*care*, educação, saúde etc.). É curioso observar que a adoção desse modelo de desenvolvimento pela Suécia não a fez menos

“eficiente”, se a julgarmos, a partir dos cânones de mercado, em termos de crescimento, taxa de participação da força de trabalho e produtividade – os indicadores suecos são compatíveis com os indicadores norte-americanos, mas, ao contrário do modelo norte-americano, também compatíveis com baixos patamares de desigualdade de renda (os mais baixos do mundo), revelam um modelo solidarístico de bem-estar social.

É possível conceber, ainda, um terceiro cenário para a relação entre política econômica e desenvolvimento social. A idéia é pensar um conceito de desenvolvimento mais direto, não necessariamente aferido por meio da variável renda e pelo acesso a serviços públicos. Com essas características, foi defendido por Amartya Sen o conceito de desenvolvimento como liberdade. A ênfase na liberdade humana *real* corresponde à ênfase não nos meios para a realização humana, mas nas próprias realizações e na liberdade para realizar.

Nessa concepção, as pessoas são mais ou menos pobres e desiguais em termos da liberdade que têm para *ser ou fazer*, respectivamente estados e atividades que têm razão para valorizar. A realização humana estaria sendo captada diretamente em sua extensão e, também, por meio da percepção da liberdade de escolher ser diferentes pessoas ou estar em diferentes condições e fazer diferentes coisas e atividades – quanto mais livres, nesse sentido, os cidadãos e cidadãs de um país, mais desenvolvido esse país poderia se considerar. É interessante observar que a ênfase no *ser/fazer*, em contraste, por exemplo, com o *ter* revela uma ampliação da idéia de realização humana se comparada à idéia de realização traduzida exclusivamente em termos de padrões de consumo ou padrões de vida.

Essa concepção pode acomodar distintas escolhas sociais, compatíveis com valorações igualmente distintas da dimensão consumo, e questiona a equivalência automática entre bem-estar e consumo. O tema tem merecido a atenção de várias organizações que se ocupam de questões ambientais e que chamam a atenção para a insustentabilidade ambiental de se generalizar para todo o planeta os padrões de consumo alcançados pelos países desenvolvidos – em particular, pelos grupos sociais mais aquinhoados.

Por outro lado, abordar a questão do desenvolvimento no sentido da liberdade para realizar permite entender opções feitas por sociedades particulares, que podem ser consideradas não desenvolvidas do ponto de vista dos indicadores tradicionais de renda e realização econômica, mas

3 John Rawls (1921–2002), filósofo político contemporâneo, é autor, entre outros trabalhos, do livro *A theory of justice*, Cambridge, Ma., The Belknap Press, 1971.

não sob outros aspectos, capturáveis nessa abordagem sob a etiqueta dos direitos e da liberdade real de escolha.

Observar o que essas sociedades estão fazendo e como, de fato, caminharam na direção da liberdade pode ser revelador de caminhos a serem perseguidos e idéias a serem difundidas. Por exemplo, a experiência de escolha social sobre desenvolvimento levada a cabo pelo estado de Kerala, na Índia.

Trata-se de um estado com cerca de 32 milhões de habitantes, que alcançou realizações importantes do ponto de vista da abordagem da liberdade, ainda que seja “não desenvolvido” em termos da abordagem de renda. Kerala é uma das regiões do mundo não desenvolvidas economicamente onde as pessoas vivem mais, são mais saudáveis, têm as mais baixas taxas de analfabetismo e possuem as mais equitativas relações de gênero, fora o fato de ser o estado menos corrupto da Índia. Além de muito populoso, Kerala é, também, diverso em termos étnicos e culturais, e está imerso em um país onde os indicadores sociais são muito ruins. Essas características revelam a fragilidade de argumentos que sustentam a noção de que estados do bem-estar social avançados seriam unicamente possíveis em sociedades não apenas ricas e pequenas, como também com populações étnico-religiosamente homogêneas.

Enfatizamos o pluralismo potencial da concepção de desenvolvimento como liberdade para lidar com diferentes escolhas sociais relacionadas a valores. Agora, vamos nos concentrar em outras vantagens, que dizem respeito à sensibilidade dessa noção para lidar com outras fontes de variação entre pessoas e grupos: as variações físicas, étnicas e culturais, sociais e locais.

Ao enfatizar a *extensão* da liberdade no lugar dos *meios* para a liberdade (recursos vários, entre eles, a renda), Amartya Sen revela preocupação particular com a variabilidade interindividual e entre grupos sociais, e com a influência dessa variabilidade sobre realizações e liberdades para realizar. Diferentes pessoas, por conta de suas diferentes condições físicas, convertem os mesmos recursos (os meios para a liberdade) em realizações diferentes (as extensões da liberdade): pessoas idosas, de posse da mesma renda que pessoas jovens, realizam menos, por conta de suas relativamente mais frágeis condições de saúde; mulheres grávidas em contraste com as demais têm exigências maiores para atingir graus de realização equivalentes; pessoas com metabolismos

diferentes requererão diferentes quantidades de alimentos para estarem igualmente bem nutridas, e assim por diante.

Do ponto de vista de variações mais propriamente sociais, a idéia de desenvolvimento como liberdade pode iluminar distintas formas de privação de liberdade a que estão submetidos distintos grupos em sociedades particulares. É fenômeno geralmente reconhecido que as desigualdades socioeconômicas assumem, em diferentes sociedades, feições diferentes, atingindo, em cada lugar, grupos específicos, transformando características adscritivas desses grupos em “ativos” (fontes de valor) ou “passivos” (fontes de desvalorização). Entre as variáveis que singularizam grupos e os distinguem dos demais estão:

1. O lugar em que vivem – No meio rural ou no meio urbano; em uma determinada região, e não em outra; na periferia da cidade ou no centro da cidade; na favela ou no bairro; em locais com epidemias; em climas áridos. Desenvolvimento como liberdade e pobreza como privação de liberdade podem captar diferenças de desenvolvimento/privação decorrentes não apenas do acesso diferenciado a recursos relacionados à localização, como também aspectos menos diretamente observáveis relacionados a formas de discriminação que restringem a liberdade de realização de grupos e pessoas em locais específicos.

Morar em favela no Rio de Janeiro é um fator de empobrecimento não apenas porque moradores(as) não têm acesso a serviços públicos de qualidade e estão sujeitos(as) a várias formas de violência, como também pelo preconceito com que são vistos(as) e se vêem, o que diminui sua liberdade de ser e fazer. Um exemplo disso é a liberdade de circular em qualquer lugar da cidade, não sofrer discriminação no mercado de trabalho e em qualquer outra situação quando revelar seu endereço – ainda que essas liberdades estejam formalmente asseguradas. Esse insulamento resultante do estereótipo e do estereótipo internalizado pode reforçar outras formas de privação, ao desconectar o(a) morador(a) de outros laços sociais e de outras redes que poderiam ampliar sua liberdade de realizar e, até mesmo, alterar sua concepção do que pode significar “realização humana”.

2. O grupo socioeconômico a que pertencem – Diferentes classes sociais, ocupações e condição de cidadania não apenas influenciam o acesso a recursos, mas também fazem que recursos iguais se convertam em realizações desiguais, as quais são influenciadas por normas e costumes compartilhados em cada grupo e também pelas

percepções recíprocas entre grupos. Entre essas normas, lembra Amartya Sen, estão as relacionadas à igualdade entre os sexos, a natureza dos cuidados dispensados às crianças, o tamanho da família, os padrões de fecundidade etc.

3. O grupo racial, étnico, cultural, religioso – Há formas de realização/privação associadas a esses diferentes pertencimentos, sobretudo as associadas a estereótipos e internalização de estereótipos. No caso, por exemplo, de crianças negras, o acesso a recursos educacionais iguais pode não garantir a igualdade de realização educacional, se levarmos em consideração os efeitos do estereótipo que afetam negativamente a sua *performance*, mesmo na ausência de discriminação direta.

4. As perspectivas relativas – Privação em meio à abundância, acrescentando à privação material o sentimento de vergonha, às vezes, de redundância e, até mesmo, de inutilidade do ponto de vista social, como possivelmente ocorre com pessoas desempregadas crônicas em pujantes economias de mercado.

Enfim, o potencial da abordagem da liberdade para lidar com essas variações parece significativo. Outro aspecto interessante é poder considerar a liberdade um valor não apenas do ponto de vista instrumental – ao permitir a realização de um conjunto abrangente de seres e fazeres –, como também, intrinsecamente, segundo a chamada perspectiva do agente, para quem a liberdade é um bem em si mesmo e deve contar entre as “realizações humanas”. Tal aspecto parece singularmente importante por sua atenção ao valor intrínseco dos direitos, que se relacionam a questões de identidade.

A abordagem do desenvolvimento como liberdade – com sua sensibilidade particular para a heterogeneidade humana e para as formas de associação humanas – atribui especial importância ao conhecimento local das realidades de pessoas, grupos e sociedades específicas, sobre o qual as organizações da sociedade civil possuem notável vantagem comparativa, justamente porque atuam diretamente com esses indivíduos e grupamentos.

É importante que se desenvolvam metodologias adequadas para captar as experiências variadas das quais participam privilegiadamente – a abordagem da liberdade pode oferecer o quadro conceitual geral para que essas organizações, então, refinem indicadores de privações de realizações e de liberdades para realizar, e identifiquem as privações de direitos especialmente relevantes para determinados grupos.

A abordagem da liberdade parece, pois, singularmente adequada para captar o desenvolvimento e a privação de pessoas, grupos sociais e sociedades. Entretanto, dada a importância da dimensão da cultura pública na determinação das diferenças entre pessoas e grupos em termos de “ativos” (que geram valor) ou “passivos” (que desvalorizam), emerge uma questão para a concepção de políticas públicas desenvolvimentistas ou redutoras de privações.

Qual o plano adequado de intervenção para a correção da situação: *redistribuição* de recursos para compensar déficits de realização decorrentes de privações “objetivas” (recursos) e “subjetivas” (percepções e autopercepções) ou promoção de reflexão pública sobre o que deve ou não ter valor, ou seja, sobre a própria *atribuição* de valor? Possivelmente, os dois planos. Porém, o segundo plano tem merecido pouca atenção na discussão sobre desenvolvimento: trata-se de pensar criticamente a cultura pública – normas e crenças compartilhadas na sociedade e que são responsáveis pelas percepções recíprocas e autopercepções, negativas e positivas – como algo passível de questionamento, sobretudo em sua capacidade de criar e destruir ativos. Por exemplo, o “passivo” “ser favelado(a)”, “ser negro(a)”, os “ativos” “ser branco(a)”, “ser morador(a) de bairro”.

A questão racial, na abordagem da liberdade, seria enfrentada via miscigenação, valorização do atributo “ser negro” ou não atribuição de valor à dimensão cor? É verdade que a questão é bem mais complexa, pois há uma questão racial-social (pobreza é negra) e uma questão racial-identitária (identidade étnico-cultural negra, ligada a uma reconstruída origem comum e a uma história). Porém, ela é atravessada, também, pelo problema da cultura pública e sua peculiar maneira de “atribuir valor”.

Democracia global?

Contemporaneamente, as relações entre o econômico e o social se dão sob a égide de novo arranjo institucional. O “desmoronamento” atual das sociedades de mercado decorre de sua perda de estruturação, graças à entrada em operação das chamadas forças de desregulação/desregulamentação. Tais forças se manifestam na informalidade dos mercados de trabalho, na financeirização da riqueza, na exteriorização dos centros de decisão. A decisão não é tomada no local onde se apresentam a ação econômica relevante e, sobretudo, as conseqüências dessa ação. Enfim, o tecido social contemporâneo se caracteriza por notável fluidez e virtualidade, por sua vez alusivas a uma realidade da qual só conhecemos as conseqüências.

Nesse novo ambiente, é fundamental identificar espaços para políticas econômicas e sociais, nacionais e locais. Na verdade, as questões são: como restaurar esses espaços perdidos, nos quais controles e vontades possam ter alguma efetividade? Quais as novas formas possíveis de democracia? Se, por um lado, observa-se uma desestruturação dos espaços públicos nacionais, com a redução da

autonomia sobre decisões de política econômica dos Estados nacionais, por outro, a globalização das transações econômicas vai engendrando novo tecido societário, que transcende o espaço territorial de países singulares e engendra novas formas associativas e redes de organizações.

Lado a lado com esse novo espaço societário, emerge um novo espaço público transnacional, com atores globais oficiais e não oficiais crescentemente negociando novas formas regulatórias. A ocasião é, ao mesmo tempo, de desestruturação e reestruturação da regulação das sociedades de mercado.

O protagonismo de OSCs e suas redes é inevitável nesse novo espaço. Até porque são atores que, muitas vezes, já nascem transnacionais e negociam suas demandas com instituições transnacionais. Seria interessante promover uma reflexão sistemática sobre o tema da cidadania global e da reforma ou reconstrução dos organismos internacionais, de modo a democratizá-los e permitir a vigência de uma estrutura regulatória que, de algum modo, restitua a autonomia decisória aos governos nacionais e subnacionais.

Certamente, as organizações da sociedade civil são atores importantes na governança global. Nessa qualidade, há questões que interrogam essas organizações diretamente em termos de como democraticamente se estruturam *vis-à-vis* aos seus próprios membros e suas *constituencies*,⁴ bem como na arena democrática mais ampla, na qual encontram outros atores coletivos.

É no contexto do espaço aberto a formas diretas de democracia, à margem da representação partidária, que emergem ações coletivas como as representadas pelas OSCs, redes de políticas públicas e variados movimentos sociais organizados, que atuam com relativa independência com relação ao sistema partidário. Contudo, uma vez que o quadro legal de concepção, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil passa a acomodar, crescentemente, formas de participação popular e de representação não-partidária de interesses, a ação política dessas organizações se torna cada vez mais importante.

De fato, esse espaço público mais complexo não é invenção brasileira e deixa de ser exclusividade das democracias neocorporatistas com seu modelo de gestão tripartite (governo, sindicatos e empresas), tornando-se uma realidade quase que generalizada nas democracias contemporâneas e admitindo efetivas ações coletivas não apenas não-partidárias, como também não-classistas. À proporção que esses atores coletivos se organizam, crescentemente, em redes internacionais, também se envolvem na negociação de agendas de organismos internacionais (sobretudo, mas não exclusivamente, da ONU), que podem acabar tendo alguma influência sobre políticas públicas nacionais.

Um dos artigos dos relatórios (Viana Jr., OC 1998) observa que a ação das OSCs foi efetiva na pressão de uma agenda socioambiental sobre os BMDs, sendo, contudo, praticamente inócua na pressão de temas relativos ao núcleo rígido das políticas macroeconômicas. No entanto, hoje, o conceito de governo cede espaço ao de governança, essencialmente para sublinhar o compartilhamento de responsabilidades e as decisões entre governos e sistemas políticos formais e outros atores coletivos não partidariamente organizados, além dos tradicionais sindicatos de trabalhadores(as) e associações patronais.

A extensão da participação política à assim chamada sociedade civil organizada – na realidade, uma miríade de organizações e redes – suscita questões para a democracia. Duas ordens de questões emergem com especial saliência: a primeira diz respeito à relação entre as organizações e sua *constituency*; a segunda se refere à relação que se estabelece entre esses atores coletivos, seja no interior de redes de organizações, seja entre eles e outros atores coletivos, as várias esferas de governo e os partidos políticos. Quanto à primeira questão, trata-se de observar em que medida essas organizações se mantêm em contato com sua *constituency*; se prestam contas e são responsivas aos seus anseios; se resistem à pressão de “oligarquização” das organizações – fenômeno conhecido da ciência política e que se confunde com a história das organizações; se exercem a função de informação e capacitação para participação de seus representados.

Sobre o segundo aspecto, o desafio é construir um espaço público deliberativo, que represente um modelo de democracia se não for alternativo, ao menos sobreposto à visão de barganha de interesses e que permita a concatenação de várias demandas, seja porque podem ser, de algum modo, acomodadas em uma concepção abrangente de justiça, seja porque a atuação conjunta no espaço público requeira o difícil exercício da moderação de reivindicações específicas em reconhecimento à justiça de reivindicações de outros – sendo a consideração pelas razões do outro um princípio de coordenação, possivelmente, mais adequado do que meramente fazer valer o poder de barganha na negociação.

Do ponto de vista do exercício de concepções alternativas de democracia, o desafio para as OSCs é o da intervenção criativa, que deve se dar no plano do empoderamento dos atores, para estarem em melhor posição para participar do jogo político, e, também, no plano das próprias regras do jogo.

Finalmente, parece igualmente relevante refletir sobre a própria agenda estabelecida no ciclo da ONU em função da experiência dos últimos dez anos: o que ficou dessa experiência? Os objetivos eram bons? O que impediu sua consecução? Como a ação no plano dos organismos internacionais poderia, eventualmente, fortalecer a consecução dos objetivos? Que ação seria essa? Que reformas seriam necessárias nesses organismos e como redes de organizações poderiam ser fatores que pressionam por essas reformas? ■

4 Nota da edição: conjunto de indivíduos e grupos, cujos interesses ou opiniões essas organizações pretendem representar.

TEMAS PARA INCLUIR

Há temas que se impõem naturalmente porque estão na ordem do dia: na mídia, nos artigos acadêmicos, na divulgação de órgãos oficiais de informação e estatística, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em variados fóruns públicos. Há outros que não estão na superfície, mas devem ser promovidos e problematizados. O *OC* deve investir nas duas possibilidades: intervir no debate existente e inaugurar um debate ainda inexistente. Alguns temas merecem atenção. Sem a pretensão de esgotar a lista de temas possíveis, apontamos, a seguir, algumas sugestões.

• Juventude

Na sociedade brasileira, é notória a ausência de perspectiva para jovens de famílias de baixa renda. Além do elevado desemprego e da baixa escolaridade associada à evasão prematura do sistema escolar, outros problemas contribuem para deprimir essas perspectivas, como a gravidez adolescente e o envolvimento de rapazes com o tráfico de drogas e a criminalidade. Certamente, a liberdade desses(as) jovens é impactada pela ausência de oportunidades de educação e de emprego, e agravada por essas outras vias de ingresso na vida adulta, muito provavelmente adotadas pela ausência de opções.

• Educação

O tema é singularmente importante na sociedade brasileira. Basta termos em mente a escolaridade média brasileira, muito inferior ao número de anos necessários para a conclusão do ensino fundamental. Contudo, a questão da educação – mesmo quando adequadamente tratada dos pontos de vista de “quantidade” e de “qualidade” – tem sido associada, principalmente, ao mercado de trabalho, privilegiando o que poderíamos chamar de perspectiva “produtivista”. Seria interessante abordá-la sob outra perspectiva, até porque a escolaridade não garante emprego nem salários altos.

A educação é um vetor civilizatório, socializador e, certamente, um ingrediente para ampliar a autonomia dos indivíduos e torná-los aptos a participar da vida pública como cidadãos e cidadãs plenos. Seria interessante explorar a ligação entre educação e participação política e educação e constituição de um espaço comum de experiências compartilhadas entre os “diferentes”. Nesse sentido, um tema importante seria discutir a possibilidade de um sistema educacional público compartilhado por todas as pessoas, com qualidade suficiente para atrair as crianças de classe média e tornar a experiência do compartilhamento de um espaço social comum algo rotineiro na vida dessas crianças: pensar a educação pública como condição para uma sociedade coesa.

• Economia informal

Hoje, a informalidade é uma importante realidade nas economias de mercado. No caso brasileiro, responde por mais da metade dos empregos gerados na economia. Por que isso ocorre? Qual a relação entre informalidade e crescimento/recessão? Quais impactos a informalidade causa na distribuição da renda e no bem-estar de trabalhadores e trabalhadoras? E na sua liberdade de realização? Quais efeitos provoca sobre a intervenção pública na economia e como essa intervenção poderia mitigar a informalidade? Quais as relações entre informalidade, ilicitude e ilegalidade?

• Mídia

É inegável a importância da mídia na formação de nossas percepções e crenças sobre a realidade que nos rodeia, na formação de nossas atitudes e preferências e, finalmente, nas nossas escolhas. Em uma democracia crescentemente deliberativa – em que proliferam fóruns públicos de discussão, como os conselhos em várias esferas de governo, a prática de audiências públicas, bem como os fóruns promovidos pelas organizações da sociedade civil –, não apenas o acesso à informação de qualidade e independente é crucial, como também o poder de disseminar informação. A qualidade e a independência dessas fontes de informação, assim como a democratização da disseminação de informação, devem ser objeto de análise e discussão.

• Sistema político e corrupção

No que diz respeito à corrupção, a vantagem da democracia sobre um regime político autoritário é que na democracia a corrupção, mais cedo ou mais tarde, torna-se visível e acaba sendo investigada. Contudo, embora a corrupção não seja um fenômeno próprio à democracia, ganha nela contornos próprios, sobretudo quando entra em simbiose com um sistema político para a qual é, de algum modo, funcional.

A abordagem do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) ao tema privilegia a clivagem bom governo/mau governo: sendo o bom governo pequeno, os incentivos às práticas corruptas seriam menores do que no caso oposto. Essa tese não se sustenta diante da evidência de países com “Estados grandes” e os mais baixos patamares de corrupção do planeta, como os países escandinavos.

Entretanto, pesquisas que jogam luz sobre as chamadas regras informais – normas e práticas disseminadas na sociedade, mas que não se encontram codificadas em leis – deixam entrever a importância da cultura pública na explicação de porque, presentes os mesmos incentivos para a prática da corrupção, esta se apresenta em certos lugares e não em outros. Além disso, encontram-se nessas pesquisas uma boa pista para explorar a questão da impunidade. Esse tema é central para compreendermos o país e melhor conhecermos limitações e oportunidades para políticas públicas.

• Meio-ambiente, desenvolvimento e padrões de consumo

Não há como qualquer discussão sobre o desenvolvimento de países não desenvolvidos fazer abstração da temática ambiental. Se o desenvolvimento significar a generalização dos padrões de consumo da média desses padrões nos países ricos, será um projeto impossível. Quais são as nossas responsabilidades perante o meio-ambiente? São responsabilidades com as gerações futuras ou com o meio-ambiente em si? Qual o conteúdo dessas responsabilidades com as gerações futuras – garantir a elas o mesmo padrão de consumo que temos? Como a questão ambiental é atravessada pela questão social? O social e o ambiental caminham sempre juntos, ou há conflito?

• Análise das políticas sociais em perspectiva comparada

De modo geral, as análises de políticas sociais no Brasil não se utilizam de uma perspectiva comparada. Seria interessante trazer informação e análise sobre experiências de políticas sociais levadas a cabo em outros países, assim como modelos de integração entre política econômica e política social. ■