

Contrato Social e (Des)Igualdade¹

Hemerson Luiz Pase²

Resumo

Este artigo debate o contrato social mediante uma perspectiva teórica que revela o limite da categoria de igualdade para pautar a ação contemporânea do Estado. A sociedade é desigual e, caso queira superar essa condição, deve exigir que o Estado trate diferente os desiguais, ou seja, as políticas públicas precisam ser segmentadas no intuito de possibilitar que aqueles segmentos sociais historicamente posicionados precariamente, adquiram condições, tornem-se iguais, para terem capacidade de disputar as políticas gerais. A participação democrática, materializada por meio de mecanismos como o Orçamento Participativo, possui condições de criar um espaço público de debate e influenciar o Estado a agir de forma desigual, em favor dos mais prejudicados.

Palavras-chave: Estado. Democracia. Participação. Exclusão. Orçamento participativo.

¹ Este artigo é uma versão modificada do primeiro capítulo de dissertação de Mestrado (Pase, 2001).

² Filósofo, mestre em Desenvolvimento Rural e doutor em Ciência Política pela UFRGS. Pesquisador da Fepagro. Professor-adjunto da UERGS e professor associado da UCS. hemerson-pase@fepagro.rs.gov.br

Abstract

The article discusses the social contract through a theoretical perspective that reveals the limits of the category of equality to guide the action the contemporary state. The company is uneven and, if you want to overcome this condition, you need to sue the state treats the different uneven, namely, public policies need to be targeted with a view to enabling those social segments historically positioned precariously, acquiring conditions, become equal, For being able to contest the general policies. Democratic participation, materialized through mechanisms such as participatory budgeting, has conditions to create a public space for debate and influence the state to act unequally in favor of the most disadvantaged.

Keywords: State. Democracy. Participation. Exclusion. Participatory budget.

As conquistas humanas alcançadas no final do século 20 foram marcadas por um vigoroso desenvolvimento social e econômico que, mediante a tecnologia e a produção de uma gama de bens de consumo, trouxeram muito conforto e a possibilidade de melhorar a qualidade de vida das pessoas. Não obstante, a sociedade do terceiro milênio encontra-se acuada por um conjunto de problemas e catástrofes que a afetam de forma desigual.

Neste trabalho pretende-se discutir as razões da permanência das diferenças sociais e econômicas entre as pessoas. Além disso, pretende-se debater a necessidade de criar mecanismos que qualifiquem a democracia, ou seja, que se construam mecanismos que possibilitem tratar de forma diferente os diferentes. Não se trata de negar o valor da igualdade da democracia e sim aprofundá-la radicalmente, uma vez que deveriam ser produzidas condições privilegiadas para as populações historicamente prejudicadas e/ou excluídas para que possam chegar a uma situação que lhes permita disputar os benefícios sociais, econômicos e culturais da sociedade contemporânea em condições de igualdade.

O argumento principal afirma que a sociedade contemporânea é crescentemente desigual, não obstante o fundamento do contrato social buscar a equalização da liberdade e da igualdade. Em razão disso, o Estado precisa atuar de forma progressiva e desigual em favor dos segmentos sociais historicamente prejudicados e/ou excluídos. Do contrário, quando o Estado atua de forma linear, igual, parte do princípio de que todos os cidadãos têm idênticas condições, o que não ocorre. Para construir essa igualdade de condições é necessário que o Estado atue de forma desigual. Uma das alternativas de precipitar essa forma de atuação é ampliar a participação das pessoas, principalmente as desfavorecidas, em espaços públicos de consulta, deliberação e fiscalização.

Este artigo se organiza a partir da primeira parte, na qual se faz uma contextualização teórica a respeito do contrato social ancorado no desenvolvimento da modernidade, destacando o limite da categoria

igualdade para dar conta das questões relacionadas à pobreza e exclusão social. Na segunda parte apresenta-se a importância de uma ação desigual do Estado na perspectiva de proporcionar a igualdade de condições para o conjunto dos segmentos sociais. Na terceira parte discute-se a importância da redefinição do contrato social contemporâneo considerando a desigualdade social, destacando-se o papel da participação social na perspectiva de construir espaços públicos de debates e negociação.

O Contrato Social e a Modernidade

Todo contrato é elaborado a partir de cláusulas e critérios que definem claramente o objeto contratado e seus partícipes, estabelecendo critérios que definem aqueles que estão incluídos e, por decorrência, os que estão excluídos. Do ponto de vista do Direito positivo, os critérios de inclusão, de forma contraditória, definem claramente um conjunto de excluídos de qualquer contrato, o que também vale para o contrato social. Segundo Santos, o contrato social possui três critérios principais:

O primeiro é que o contrato social inclui apenas os indivíduos e suas associações. A natureza é assim excluída do contrato (...) O segundo critério é o da cidadania territorialmente fundada (...) o terceiro critério é o (do) comércio público dos interesses (1999, p. 2).

O primeiro critério afirma a sua humanidade, em sentido estrito, produzindo um significado diacrônico, ou seja, tudo que estiver antes ou fora deste âmbito deve ser designado como estado de natureza, sendo considerada uma ameaça ou um recurso. O segundo critério afirma sua territorialidade, isto é, participa todo cidadão de um determinado Estado ou Nação; os estrangeiros, outras etnias e cidadãos de outras nações estão automaticamente impedidos de fazê-lo. O terceiro critério limita o contrato social ao que é público, excluindo a vida privada, pessoal e os espaços íntimos e domésticos.

O contrato social é a metáfora fundadora da racionalidade social e política da modernidade ocidental. Os critérios de inclusão/exclusão que ele estabelece são o fundamento da legitimidade da contratualização das interações econômicas, políticas, sociais e culturais (Santos, 1999, p. 3).

Aqui pode-se perceber o paradoxo do contrato social, que em razão de sua condição de contrato consolida os incluídos. A contradição entre incluídos versus excluídos do contrato social, no entanto, é seu grande entrave, uma vez que sua legitimação se dá pela ausência de excluídos, ainda que a sua qualificação para o atendimento da demanda real necessariamente os produza. Suas possibilidades defrontam-se com sua fragilidade, posto que a elaboração do contrato social é um “campo de lutas”, como afirma Santos, no qual os critérios de definição de inclusão e exclusão vão se refazendo e sendo disputados a cada momento. Lembremos dos filósofos Hobbes, Locke e Rousseau, os quais afirmam de forma unânime a historicidade do contrato social, portanto a sua capacidade de tornar incluídos os excluídos do passado recente, e também, excluir aqueles que estavam incluídos, ou mesmo barrar quem esteja prestes a ser incluído.

A grande questão que se impõe é como resolver as tensões e os problemas que se mantêm, não obstante a existência do contrato social, pois:

As tensões e antinomias que subjazem à contratualização social não são, em última instância, resolúveis por via contratual. A sua gestão controlada assenta em três pressupostos metacontratuais: um regime geral de valores, um sistema comum de medidas, um espaço-tempo privilegiado (Santos, 1999, p. 2-3).

Para Santos estes três pressupostos possuem o mesmo grau de importância na formatação do contrato social. O sistema comum de medidas indica a noção de espaço e tempo “homogêneos, neutros e lineares, que

servem de menor denominador comum a partir do qual se definem diferenças relevantes” (p. 5). A separação entre natureza e sociedade estabelece uma possibilidade de comparações sociais quantitativas. Exemplos deste sistema comum de medidas são: o dinheiro, a mercadoria e a democracia representativa. Os dois primeiros medem e comparam o trabalho, os salários e os riscos. A democracia representativa, por intermédio da escala, permite que um número de habitantes eleja um determinado número de representantes. O sistema comum de medidas é a base homogênea sob a qual pode-se estabelecer e equalizar elementos contraditórios.

Apesar de aparecer palidamente durante a Revolução Francesa, a tensão existente entre liberdade e igualdade é básica para o desenvolvimento das sociedades democráticas. O sistema comum de medidas possibilita que

entre liberdade e igualdade é possível definir critérios de justiça social, de redistribuição e de solidariedade. O pressuposto é que as medidas sejam comuns e procedam por correspondência e homogeneidade... a única solidariedade possível é uma solidariedade entre iguais (...) (p. 5).

O espaço-tempo privilegiado é o espaço-tempo nacional, ou seja, o território que atualmente precisa de uma caracterização mais qualitativa para sua definição. Segundo Santos:

(...) o espaço-tempo nacional estatal é o espaço-tempo privilegiado da cultura enquanto conjunto de dispositivos identitários que estabelecem um regime de pertença e legitimam a normatividade que serve de referência às relações sociais confinadas no território nacional (...) (p. 6).

O espaço-tempo é o lugar onde se consegue a maior articulação de interesses, é ele que define o formato das medidas que deverão ser adotadas para mensurar as inter-relações sociais. É o lugar que define os deveres e direitos do cidadão em relação ao Estado, e as atribuições e deveres deste perante aqueles.

O regime geral de valores se assenta na idéia de “bem comum” e da “vontade geral”. Segundo Santos, o regime geral de valores são “... princípios agregadores de sociabilidade que tornam possível designar por sociedade as interações autónomas e contratuais entre sujeitos livres e iguais” (p. 3).

Um princípio é o alicerce da construção, que expressa concepção de mundo, revela intencionalidade política e filosófica, é algo que antecede e do qual não se abre mão de forma alguma. O regime geral de valores é o princípio que produz sociabilidade, inter-relação, domina o âmbito formal e subjetivo e é realizado entre sujeitos. O contrato social é uma construção social e histórica da sociedade humana que visa em última instância a garantir a sobrevivência da sociedade mediante a inter-relação entre as liberdades, ou as vontades pessoais e destas com a vontade geral. Ainda no entendimento de Santos:

O contrato social visa criar um paradigma sócio-político que produz de maneira normal, constante e consistente quatro bens públicos: legitimidade da governação, bem-estar econômico e social, segurança e identidade colectiva: Estes bens públicos só são realizáveis em conjunto: são, no fundo, modos diferentes mais convergentes de realizar o bem comum e a vontade geral (1999, p. 9).

A realização destes bens comuns implica uma efervescência de disputas e lutas sociais, das quais a mais relevante, na modernidade, é a luta de classes que exprime a contradição central nas relações de produção capitalista. A definição contratual ocorre mediante a disputa pelo conceito de “bem comum” que, a rigor, se consolida com a definição dos vencedores na luta pelo poder.

A construção histórica e contraditória dos bens públicos produziu “três grandes constelações institucionais (...) a socialização da economia, a politização do Estado, a nacionalização da identidade cultural” (Santos, 1999, p. 11).

A socialização da economia ocorre relacionada diretamente com a luta de classes que impulsiona a transformação e a superação do capitalismo apenas como tempo de produção, salário e mercadoria. Passa-se a considerar o trabalhador como integrante enquanto pessoa humana participe da sociedade, possuindo interesses e direito de cidadania. Mais recentemente a socialização da economia considera o trabalhador o elemento central para a reprodução capitalista pois, além de produtor, é, também, consumidor. O Estado foi o mediador institucional central na socialização da economia, encarregando-se de regulá-la e intermediar os conflitos sociais e trabalhistas. A importância do Estado na socialização da economia produziu a sua politização, ocorrida graças à expansão da sua capacidade reguladora que, por sua vez, se materializa de duas formas diferenciadas: o “Estado de bem-estar social” nos países centrais do capitalismo e o “Estado desenvolvimentista” nos países periféricos. O desenvolvimento capitalista esteve intimamente ligado ao do Estado moderno.

A nacionalização da identidade cultural é o processo pelo qual os grupos, tribos ou nações de culturas e hábitos nômades são fixados no espaço-tempo nacional, ou melhor, se constituem enquanto povo de um determinado país, ou ainda, enquanto cidadãos de um determinado Estado-nação.

A socialização da economia foi obtida seguindo à risca um dos critérios essenciais do contrato social, qual seja, o da configuração acordada entre cidadãos (humanos e iguais) que, por sua vez, excluiu a natureza e vários grupos sociais que não conseguiram ter acesso ao circuito da igualdade.

As desigualdades contemporâneas ocorrem porque o contrato social acordado na periferia freqüentemente foi mais limitado que no centro no que tange à inclusão, estabilidade, democracia e detalhamento. É inegável o fato de que a barbárie nunca foi tão amena quanto em nossos dias, bem como o de que todo cidadão possa se expressar, se reunir e se

associar a qualquer tempo. Isto indica que o contrato social não só possui raízes que integram um maior número de pessoas, mas também define um consenso mínimo sobre o bem comum. Também é verdade, no entanto, que este mesmo processo excluiu um contingente significativo de partícipes (os desempregados e excluídos) em um período recente, no auge do crescimento econômico, além de vetar a um conjunto de pessoas o acesso a sua definição e gozo.

Além dos limites ontológicos, porém, o contrato social passa pelo que Tomas Khun chama de crise paradigmática.

(...) o contrato social, os seus critérios de inclusão e exclusão e os seus princípios metacontratuais têm presidido a organização da sociabilidade econômica, política e cultural das sociedades modernas. Este paradigma social, político e cultural atravessa desde há mais de uma década um período de grande turbulência que incide não apenas nos seus dispositivos operativos, mas também nos seus pressupostos, uma turbulência tão profunda que aponta para uma convulsão epocal e uma transição paradigmática (Santos, 1999, p. 17).

Os pressupostos do contrato social estão vivenciando uma situação de questionamento. O regime geral de valores tem dificuldade de resistir às diferenças sociais, políticas, econômicas e culturais que se erguem e recrudescem entre grupos sociais, no âmbito nacional, e entre países centrais e periféricos, no contexto mundial. Cada vez torna-se mais difícil falar em bem comum e até mesmo construir definições alternativas sobre este conceito. É bem verdade que o mundo é crescentemente complexo, no entanto é impossível sustentar o regime geral de valores como pressuposto do contrato social num momento em que: subsistem guerras fratricidas; proliferam as chacinas raciais e marginais; cresce o tráfico e consumo de drogas e toda a violência que cerca esse crime; cresce a concentração de renda, a violência, a marginalidade, o desemprego, a doença e a ignorância.

O Estado perde progressivamente a unidade institucional, sendo substituído por outros poderes, como é o caso de grupos de traficantes e bandidos que mantêm seu poder mediante a cooptação política e a coerção violenta da população nas favelas cariocas. De outro lado, o Estado é constantemente corrompido e atende a interesses de uma fração menor da sociedade, abandonando grandes parcelas, historicamente excluídas, à própria sorte. Exemplo disso são as fortunas investidas, pelo governo brasileiro, em programas de desenvolvimento, principalmente no Norte e Nordeste, que são desviados e dão origem a grandes fortunas privadas.

O espaço-tempo definido pelas fronteiras dos países vem dando sinais de esgotamento, o Estado-nação perde seu sentido, sendo desnecessário ou, até mesmo, inconveniente, para a globalização da economia materializada nos tratados de livre comércio regionais, tais como União Européia – UE, ou Área de Livre Comércio das Américas – Alca. O território, a língua, os costumes e a cultura nacional perdem sentido societal e passam para o âmbito do folclore.

O espaço-tempo nacional tem uma convivência muito limitada, incômoda e pouco explicativa se comparada à rapidez e agilidade do espaço cibernético, e o tempo glacial da degradação ecológica que somente pode ser mensurado em termos de gerações e até milênios. O predomínio destes dois tempos, o cibernético e o glacial, produz dificuldades de visualizar e elaborar alternativas de desenvolvimento, uma vez que o primeiro é tão rápido que elimina todas as etapas e faz desaparecer o processo, ao passo que o segundo parece tão distante e irreversível que gera perplexidade, paralisia e dificuldade de visualizar perspectivas.

O sistema comum de medidas está impossibilitado de estabelecer comparações, fazer julgamentos e tomar decisões, pois a linearidade, homogeneidade e neutralidade são características que não contemplam a realidade existente. Por exemplo: como comparar a ação de um burocrata ou de um político do governo que decide cortar as cestas básicas para a população pobre, e a atitude de uma pessoa que, estando desempregada e

desesperada, rouba para alimentar a família? Quais os parâmetros de julgamento? Provavelmente o primeiro sequer será considerado criminoso, embora sua ação possa desencadear desnutrição, doença e morte de crianças e adultos. Em outros termos, como fazer justiça numa sociedade que não consegue produzir leis que antecedam acontecimentos e precisa ser julgada por intermédio de jurisprudências, quando não de interpretações das pessoas que ocupam os cargos da magistratura?

A crise do paradigma do contrato social da modernidade produz constantemente perplexidade sobre o futuro da sociedade e sobre como produzir e optar por alternativas de desenvolvimento quando as bases deste contrato apresentam tantos limites. Não obstante, percebe-se que a crise de pressupostos é modesta, na aparência, se comparada às profundas transformações pelas quais passam os dispositivos operacionais do contrato: a socialização da economia, a politização do Estado e a nacionalização da identidade cultural.

Fala-se muito atualmente em regular/acordar relações sociais (contrato de trabalho, relação do Estado com a sociedade civil), cujo acerto ocorre entre indivíduos, estabelecendo trocas, e não entre grupos sociais preconizando o bem comum. Não possui nenhuma estabilidade, posto que o Estado se minimiza constantemente e se retira das negociações contratuais, as quais passam a ser regradas pelo Direito Civil.

A contratualização liberal não reconhece o conflito e a luta como elementos estruturais do combate. Pelo contrário, substitui-os pelo assentimento passivo a condições supostamente universais (...) incontornáveis (Santos, 1999, p. 23).

A crise do contrato social moderno materializa-se no enfraquecimento do Estado impulsionado a partir do “contrato social da pós-modernidade”, qualificação de Boaventura de Sousa Santos para o Consenso de Washington, que foi construído internacionalmente entre os países capitalistas centrais e submetido aos periféricos, cujos termos

embasam os “contratos individuais de direito civil” (Santos, 1999, p. 23). Exemplo desse constrangimento ocorreu em 1998 quando o presidente dos Estados Unidos da América, Bill Clinton, exigiu publicamente que o governo brasileiro aprovasse a legislação sobre propriedade industrial e a lei de patentes.³

A principal gangrena do contrato moderno tem raízes ontológicas, ou seja, diz respeito a elementos relacionados ao seu SER, às razões de sua existência. O contrato social é uma construção humana, histórica, e visa à equalização das liberdades individuais na perspectiva da construção de uma vontade coletiva que possibilite um mínimo de igualdade e permita a existência humana. Se, de um lado, o contrato apresenta critérios de inclusão, que em alguma medida são critérios de exclusão, por outro lado o contrato social pós-moderno, baseado no Consenso de Washington, possui uma predominância estrutural de critérios e processos de exclusão em detrimento da inclusão.

Os processos de exclusão são radicais e irreversíveis a ponto de fazer com que os excluídos, apesar de formalmente serem cidadãos, sejam arrancados da sociedade civil e lançados num estado de natureza.

Na sociedade civil pós-moderna do fim do século, o estado de natureza é a ansiedade permanente em relação ao presente e ao futuro, o desgoverno iminente das expectativas, o caos permanente nos actos mais simples de sobrevivência ou de convivência (Santos, 1999, p. 25).

O processo de exclusão é produto das transformações que estão sendo desencadeadas nos dispositivos operacionais do contrato social e são decorrentes do que Santos designa como consenso liberal e que, por sua vez, faz parte da concepção de desenvolvimento predominante

³ Esta lei, já aprovada no Brasil, estabelece que qualquer empresa, nacional ou multinacional, que descobrir qualquer potencialidade genética em plantas ou animais (nos países que a aprovarem) terá direitos exclusivos de exploração do material genético e de seus produtos.

mundialmente. Segundo o autor, o consenso liberal se embasa radicalmente no consenso econômico neoliberal, ou seja, no Consenso de Washington.

O Consenso de Washington diz respeito à organização da economia global, incluindo a produção, os mercados de produtos e serviços, os mercados financeiros, e assenta na liberalização dos mercados, desregulamentação, privatização, minimalismo estatal, controle da inflação, primazia das exportações, cortes nas despesas sociais, redução do déficit público, concentração do poder mercantil nas grandes empresas multinacionais e do poder financeiro nos grandes bancos transnacionais. As grandes inovações institucionais do consenso econômico neoliberal são as novas restrições à regulamentação estatal, os novos direitos internacionais de propriedade para investidores estrangeiros e criadores intelectuais e a subordinação dos Estados nacionais a agências multilaterais, como Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio (Santos, 1999, p. 26).

Santos acresce ao consenso econômico neoliberal três outros que são destaques e reforços do primeiro. São eles: o do Estado fraco, o democrático liberal e o primado do Direito e dos tribunais. Dos três é particularmente relevante o último, que afirma a anterioridade do Direito e dos tribunais na resolução de pendências dos contratos individuais garantindo a propriedade privada e as relações mercantis, ou seja, o marco jurídico é deslocado da contratualização social para a individual.

A adoção sem restrições desse marco paradigmático para o contrato social maximiza a contradição, dado que os critérios acordados incluem uma determinada parcela da população excluindo outra. Esta contradição ocorre porque o contrato social é um mecanismo adotado para a superação do estado de natureza “da lei do mais forte”, porém acaba por manter na sociedade civil e no Estado apenas uma parcela dos seres humanos e joga uma crescente multidão em novos estados de natureza

materializados pela desregulamentação, precarização, ausência e penosidade do trabalho, aliados a todas as suas implicações: miséria, fome, violência, doença e ignorância.

A estabilidade apregoada pelo consenso liberal diz respeito ao equilíbrio dos mercados desconsiderando as pessoas. O trabalho perde a referência ética da cidadania e torna-se algo penoso em razão da insegurança e baixa remuneração (quando existe), e escassez (quando falta).

Na modernidade o trabalho é um dos sustentáculos mais importantes da conquista da cidadania por parte dos trabalhadores, além da possibilidade de enriquecimento dos capitalistas proprietários dos meios de produção.

O paradigma cultural da modernidade constituiu-se antes de o modo de produção capitalista se ter tornado dominante e extinguir-se-á antes de este último deixar de ser dominante. A sua extinção é complexa porque é em parte um processo de superação e em parte um processo de obsolescência. É superação na medida em que a modernidade cumpriu algumas das suas promessas e, de resto, cumpriu-as em excesso. É obsolescência na medida em que a modernidade está irremediavelmente incapacitada de cumprir outras das suas promessas. Tanto o excesso no cumprimento de algumas das promessas como o déficit no cumprimento de outras são responsáveis pela situação presente, que se apresenta superficialmente como de vazio ou de crise, mas que é, a nível mais profundo, uma situação de transição. Por esta razão lhe tem sido dado o nome inadequado de pós-modernidade. Mas a falta de melhor, é um nome autêntico na sua inadequação (Santos, 1995, p. 76-77).

Os excluídos fazem parte do processo de obsolescência que indica extinção do paradigma da modernidade. Sua definição varia bastante conforme os autores e as instituições que o manipulam. Para os órgãos oficiais da Organização das Nações Unidas – ONU –, são as camadas sociais que não conseguem o suficiente para comprar alimentos para si e

sua família. Outros monetarizam esta situação declarando que são as camadas sociais que percebem até US\$ 1 ou US\$ 2 por dia. Os capitalistas afirmam que excluídos são as pessoas incapacitadas de consumir, cabendo ao Estado desenvolver políticas que produzam crescimento econômico a fim de fazer com que mais pessoas tornem-se consumidores e, portanto, incluídos.

Santos argumenta que os excluídos são todos aqueles que não têm seus interesses contemplados no contrato social e que, portanto, situam-se nos vários estados da natureza contemporâneos que incluem vários níveis de exclusão, tais como: os miseráveis, andarilhos e mendigos, privados de todas as suas possibilidades humanas; os desempregados por longos períodos, biscateiros e camelôs que sobrevivem na economia informal e raramente conseguem manter a mínima dignidade humana; as pessoas que vivem da prostituição que, não raras vezes, têm suas vidas ceifadas pela violência ou pela doença; os estrangeiros, refugiados que não possuem cidadania garantida; as mulheres, os negros, os homossexuais quando e, principalmente, onde são drasticamente discriminados; os trabalhadores assalariados, autônomos e clandestinos que vêem seus direitos e suas garantias sendo extintos e estão constantemente ameaçados pela demissão.

Outro componente do estado de natureza é a própria natureza ou o meio ambiente que jamais fez parte do contrato social, principalmente por este ser essencialmente humano. É crescente, todavia, a certeza da importância e da influência da natureza na manutenção e garantia da vida humana enquanto fonte de recursos energéticos (petróleo, carvão, hidrelétricas, madeira, etc) e alimentares (agricultura e pecuária), e como possibilidade da vida humana. São crescentes os impactos que o desenvolvimento capitalista produz: a emissão de gases na atmosfera tem aumentado a intensidade dos raios solares nocivos às pessoas; o lixo urbano polui crescentemente e de forma descontrolada a superfície e o subsolo; o uso de agrotóxicos, pesticidas e adubos químicos tem poluído rios,

lagos e lençóis freáticos, além de causar doenças e a morte de agricultores e consumidores. Esta situação indica que estamos entrando em um período de crise de paradigma.

A crise de paradigma ocorre quando as certezas de uma sociedade são postas em questão, ao mesmo tempo que as concepções teóricas e filosóficas vigentes não conseguem respondê-las. A partir desse estágio começam a ser desenvolvidos esforços para a formulação de um novo paradigma, ou seja, de um novo esquema conceitual capaz de impulsionar a resolução daquela problemática. O exemplo histórico mais interessante de crise paradigmática foi o desencadeado por René Descartes no século 16. Sua reflexão pôs em dúvida todas as certezas exceto as que fossem evidentes e indubitáveis como a sua racionalidade, seu pensar e a sua existência. Essa abordagem desencadeou um conjunto de reações sociais, políticas e principalmente filosóficas e conceituais, contribuindo para a decadência da sociedade medieval e para o surgimento da sociedade moderna marcada pela racionalidade.

O crescimento vertiginoso dos excluídos tem gerado a ampliação dos estados de natureza, ou seja, a dificuldade de produzir possibilidades e soluções éticas, humanas e legais, individuais e coletivas. A crise de paradigma contemporâneo tem como foco principal a necessidade de produção conceitual que contemple oportunidades de diminuir os excluídos e ao mesmo tempo garantir a sobrevivência das futuras gerações. É preciso redefinir o contrato social e mesmo seus princípios, pois é visível o esgotamento do paradigma moderno para explicar nosso contexto histórico, bem como para resolver as assimetrias sociais e econômicas.

Para Além do Contrato Social

A reconstrução do contrato social, baseado na possibilidade de cidadania para todas as pessoas, precisa estar embasada, segundo Held, por uma “estrutura comum de ação”, cuja formulação não é rígida e imu-

tável para todas as circunstâncias e para todas as pessoas, pelo contrário, implica que os grupos de cidadãos sistematicamente prejudicados, ou excluídos, devem ser tratados de forma diferenciada até conseguirem, por si sós, interagirem e estarem em condições de disputar com os outros grupos.

Embora o Estado seja o fardo com que os indivíduos devem arcar para assegurar seus próprios objetivos, ele é também a base sobre a qual e possível salvaguardar sua reivindicação de direitos e liberdades iguais. A atração do Estado reside, em suma, na promessa de uma comunidade política que é governada por uma estrutura justa – uma estrutura que é, em princípio, igualmente limite e possibilidade para todos os seus membros (Held, 1994, p. 68).

A democracia é o regime no qual os cidadãos, de forma livre e igual, decidem sobre suas condições e sua associação, cujo Estado é responsável pela garantia da cidadania livre e igual, pois é a estrutura criada a partir do contrato social para equalizar liberdade e igualdade.

A maioria das tradições da ciência política que discutem as condições necessárias para que os cidadãos mantenham relações livres e iguais coincidem na afirmação do princípio da autonomia como o elemento central. Para Held, no princípio de autonomia

... as pessoas deveriam gozar de direitos iguais (e, conseqüentemente, de obrigações iguais) a estrutura que gera e limita as oportunidades disponíveis, isto é, elas deveriam ser livres e iguais na determinação das condições de suas próprias vidas, até onde elas não utilizem esta estrutura para negar o direito de outras (1994, p. 69).

O contrato social tem o objetivo de superar o estado de natureza. O Estado recebe a delegação dos cidadãos para equalizar liberdade e igualdade e garantir uma cidadania livre e igual, baseada no princípio da autonomia. Se todas estas condições estão postas, qual a razão da vigên-

cia de um sistema de poder político, econômico e social que produz crescentes desigualdades sociais, ou melhor, assimetrias sistemáticas de oportunidade? Para Held, as relações de poder é que produzem as assimetrias de oportunidades e uma situação nautonômica.

A nautonomia refere-se à produção e distribuição assimétrica de oportunidades de vida que limitam e corroem as possibilidades de participação política. Por oportunidade de vida refiro-me às oportunidades econômicas, culturais ou políticas socialmente geradas que se encontram tipicamente em sua comunidade (ver Giddens, 1973, p. 130-131). A nautonomia se refere a qualquer padrão assimétrico socialmente condicionado de oportunidades de vida que coloque limites artificiais na criação de uma estrutura comum de ação” (Held, 1994, p. 70).

Esta situação fere a cidadania, uma vez que impede a viabilização da estrutura comum de ação e torna a democracia um regime restrito, produz uma realidade inusitada na qual as pessoas são formalmente cidadãos, porém não conseguem gozar das oportunidades de vida de forma livre e igual.

Liberais e marxistas explicam esta situação de maneira parcial e imperfeita. Os primeiros afirmam que o poder e as relações de poder ocorrem exclusivamente no mundo do governo e das relações deste com as pessoas, chegando a propor a separação entre sociedade civil e política considerando a primeira um ambiente completamente despolitizado e na qual o poder e sua disputa estão ausentes e reservando à segunda a tarefa de poder regulador e coercivo. A economia é vista como não política, resultado de contratos privados e não das disputas de poder. De outro lado, a tradição marxista encontra nas relações econômicas e produtivas, baseadas na propriedade privada dos meios de produção, a centralidade do poder contemporâneo, no qual as relações capitalistas de produção originam desigualdade e limitação da liberdade. Segundo Held: “O desafio à liberdade deriva da desigualdade, ou liberdade de um tipo específico: liberdade de acumular riqueza ilimitada” (1994, p. 71).

As razões alocadas pelas tradições liberal e marxista são insuficientes para abranger adequadamente o conjunto de condições necessárias para uma estrutura comum de ação, não conseguindo focalizar os impedimentos à participação política na vida democrática além daqueles impostos pelo poder do Estado e pela economia. É preciso uma concepção mais ampla sobre os locais de poder para se estabelecer o princípio da autonomia; esta deve considerar locais de poder que no mínimo contemplem os seguintes domínios: “o corpo, o bem-estar social, cultura, associações cívicas, a economia, instituições reguladoras e legais, bem como violência organizada e relações coercitivas” (Held, 1994, p. 73).

A democracia surge como um regime político quando garante minimamente direitos civis e políticos (os direitos primários da liberdade de expressão, imprensa, locomoção, associação, voto e eleição) para os cidadãos, no entanto estes direitos são limitados de forma criteriosa para criar uma estrutura comum de ação. Apesar de insuficientes, os direitos civis e políticos são importantes conquistas democráticas, no entanto devem ser compreendidas como um processo de constante aprimoramento.

Nas palavras de Held, além dos direitos civis e políticos é preciso construir uma estrutura comum de ação que produza “feixes de direitos” dentro de cada um dos locais de poder para que as pessoas participem de forma livre e igual da vida política. É importante destacar que esta tese não implica um tratamento igual entre os cidadãos e sim exatamente o contrário, ou seja, implica assegurar que as pessoas que não possuam autonomia sejam capacitadas para construí-la. Significa desenvolver políticas diferenciadas em favor da melhoria da situação dos excluídos e a limitação das possibilidades dos poderosos, ou seja, a criação de oportunidades progressivamente iguais. Esta estrutura comum de ação somente será possível quando forem reconhecidas as “estruturas inaceitáveis de diferença” que ela deve superar.

Para Hobbes, Locke, Rousseau e Hume o contrato social era uma instituição necessária para a garantia da sobrevivência das pessoas em razão da inexistência de um poder ordenador da sociedade, permeada por constantes guerras e revoluções civis.

No feudalismo a condição social inata produzia distorções, disputas e abusos das liberdades dos nobres e do clero no intuito de submeterem o restante da sociedade. Antes da modernidade as oportunidades de vida, as prerrogativas e os provimentos eram determinados pelo nascimento; após a constituição do Estado-nação começou a gradual elaboração da cidadania. A partir do momento em que o poder foi sendo colocado sob o controle de mais pessoas as desigualdades sociais e econômicas perderam sua inexorabilidade e a mobilidade social passou a se tornar possível.

No século 20 o Estado está presente em qualquer ação do cidadão e todas as pessoas são iguais perante a lei. Apesar desta onipresença do contrato social, no entanto, permanece a desigualdade e a exclusão social.

Para Dahrendorf, a questão central que produz a recente atração sobre o contrato social, é “como o poder e as desigualdades geradas por ele podem ser transformados em avanços em termos de liberdade” (1992, p. 41). A origem da desigualdade está no poder, ou melhor, na disputa pelo poder; “... é difícil pensar uma associação humana sem um elemento de dominação” (Dahrendorf, 1992, p. 41). A sociedade é (existe) porque é formada por pessoas que são diferentes umas das outras, possuem histórias e culturas diferentes que precisam criar instituições que possibilitem o diálogo e garantam a sobrevivência. Para Dahrendorf a resposta à questão é a seguinte: “A distribuição desigual de chances de vida é um resultado das estruturas de poder. Alguns estão numa posição em que podem estabelecer a lei pela qual a situação dos outros será medida” (1992, p. 42).

A razão do conflito social da modernidade está nas estruturas de poder que determinam a distribuição das chances de vida. Aqueles que se encontram mais bem posicionados na estrutura de poder organizam as instituições de tal forma que as oportunidades de vida sejam-lhes favoráveis.

Dahrendorf lança mão de dois conceitos para definir as conquistas do desenvolvimento da modernidade. Os provimentos que são os resultados do crescimento econômico, as riquezas produzidas pela sociedade, que são em parte divididas com o conjunto da sociedade e em parte acumuladas pelos mais bem posicionados na estrutura de poder. As prerrogativas que estão na órbita da definição de cidadania dos princípios e critérios da cidadania.

Sem dúvida a cidadania é o resultado mais importante do Estado-nação produzido no escopo da modernidade, no entanto é um processo de constante conquista e ampliação. Se o contrato social e o Estado-nação são históricos e processuais, a cidadania não é apenas resultado histórico destes dois elementos e sim a base moderna dessa construção, uma vez que define a qualificação da democracia.

Dahrendorf define cidadania como os “direitos e obrigações à participação em uma unidade social, e notavelmente à nacionalidade” (1992, p. 45). Este conceito traz ao debate a delimitação de quem são os cidadãos. A cidadania é delimitada por seus membros, que são incluídos (e excluídos) de forma nacional ou social. As fronteiras da cidadania são visíveis no território, na cor da pele, na opção cultural, sexual ou religiosa, cuja abolição somente será possível com a ampliação das fronteiras da cidadania e o acesso aos direitos, ou as prerrogativas das chances de vida por meio de uma sociedade civil mundial.

A sociedade civil não é um jogo privado de discurso inteligente à parte das instituições do governo, muito menos contra elas. Ao contrário, é o conceito abrangente de unidades sociais no qual a cidadania é o princípio orientador. Todos os membros possuem certas prer-

rogativas iguais, as quais têm a qualidade de normas sociais. Elas são implementadas por sanções e protegidas por instituições. Isto é uma sociedade civil, e em última análise uma sociedade civil mundial, é a busca de direitos iguais num contexto constitucional que domestica o poder, de modo que todos possam gozar da cidadania como uma das bases de suas chances de vida (1992, p. 49).

O desenvolvimento da cidadania durante a modernidade parte da definição das bases do contrato social e da sua instituição mantenedora, o Estado. As pessoas conquistam a cidadania por intermédio dos direitos civis, direitos políticos e, recentemente e em alguns países, direitos sociais, cujas conquistas estão colocadas principalmente no lado do provimento, pois estão diretamente relacionadas ao crescimento econômico. Essa situação não conseguiu resolver as desigualdades de prerrogativas.

Na percepção de Dahrendorf restam três questões fundamentais na agenda das lutas por prerrogativas de cidadania: a primeira é que mesmo nos países desenvolvidos ainda há muito coisa a fazer para que todos tenham direito à cidadania; a segunda questão é que a modernidade criou vários problemas: pobreza crescente; desempregados por longos períodos; marginalizados pelas fronteiras raciais, territoriais, religiosas, sexuais, culturais e econômicas, cuja barreira entre incluídos e excluídos é crescente, assim como a dimensão e a incerteza do conflito social. Mesmo os incluídos começam a perceber vários outros problemas, como a degradação do meio ambiente, o encarecimento dos serviços básicos prestados por empresas privadas e a violência, os quais afetam inclusive aqueles que gozam de plenos direitos de cidadania. Estas ameaças produzem uma mobilização social diferenciada, articulada pelos “Novos Movimentos Sociais” (Gohn, 1997), que acrescenta novos ingredientes ao conflito social, os quais não estão presentes em instituições baseadas exclusivamente no conflito de classes.

A terceira questão é a necessidade de uma sociedade civil mundial. A constituição da sociedade civil em um país é praticamente impossível, uma vez que o âmbito nacional impõe explicitamente o limite da exclusão do que não é nacional. Por sua vez, a exclusão é contraditória com os princípios da sociedade civil e da cidadania.

O conflito social moderno sofreu mudanças qualitativas com o advento da cidadania. O conflito de classes está presente, pois as desigualdades sociais e de poder continuam produzindo confrontos, no entanto em muitos lugares e de maneira diferenciada e gradual muitas dessas diferenças de classe foram encurtadas. Não significa afirmar que a democracia basta para produzir a última narrativa humana, a última possibilidade humana, e sim possibilitou mudanças de posições em direção a situações mais vantajosas para os cidadãos, não obstante permanecem presentes e se erguem novas barreiras de prerrogativas. A questão dos privilégios está inserida nas diferenças qualitativas e quantitativas de prerrogativas, que precisa ser superada para a efetiva democratização das chances de vida e o aprimoramento da cidadania.

Participação Democrática

A participação dos cidadãos no planejamento e na gestão das políticas públicas produz um espaço público onde os excluídos podem reivindicar seus direitos. Isso permite discutir a questão das prerrogativas, ou seja, daquilo que é necessário para que as populações historicamente prejudicadas, excluídas, demandem ações que as favoreçam efetivamente, tratando-as de forma desigual. Isso coloca o debate sobre o contrato social em um patamar bastante diferenciado das abordagens clássicas.

O Estado tem a responsabilidade de construir a igualdade e não de tratar os cidadãos de forma igual. Dessa forma, o Estado precisa se permitir influenciar por essa máxima. Isso ocorre pelo acesso de governantes reformistas e pela construção de mecanismos que possibilitem a participação para além da formalidade eleitoral e partidária.

Hannah Arendt (1997) relaciona diretamente o conceito de espaço público com a noção de cidadania. O espaço público é o local onde os conflitos e as diferenças podem ser mediados a partir de uma norma comum, que é o reconhecimento dos direitos.

Exemplo de mecanismo capaz de ampliar a participação democrática é o Orçamento Participativo. Fedozzi (2000) afirma que o Orçamento Participativo possui duas grandes possibilidades que manifestam a sua constituição enquanto um formato democrático que amplia a esfera pública: a participação dos cidadãos no espaço público e a influência real desta participação nas decisões.

Segundo Genro e Souza (1999), o Orçamento Participativo é um processo inovador de gestão pública embasada na participação dos cidadãos ou na cidadania participativa. Já para Fedozzi o Orçamento Participativo é um processo de “participação popular na gestão pública” (2000). Outra definição referindo-se ao caso de Porto Alegre, afirma que “(...) é um novo processo de ‘administração fiscal social’ e participação nas decisões locais” (Navarro, 2003, p. 1).

Este processo tem sua origem no período da ditadura militar, nos anos 70, nos municípios de Boa Esperança/ES, Piracicaba/SP, Lages/SC (Andrade; Moura, 2000), além de Pelotas, no Rio Grande do Sul. No final dos anos 80 esta prática é ampliada para vários municípios no país. Aparentemente o maior ou o mais visível sucesso ocorre em Porto Alegre, onde foi posto em prática pela Administração Popular⁴ entre 1989 e 1992. Desde este período até 2004 o Partido dos Trabalhadores manteve-se à frente do Executivo municipal de Porto Alegre.

Navarro afirma que o sucesso obtido com o Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre deve-se a três requisitos básicos:

⁴ Identificação da administração de Porto Alegre adotado pela coalizão de partidos de esquerda encabeçada pelo PT.

Um requisito inicial e óbvio é a vontade política de ceder importantes porções de poder (...) Outro requisito é uma disciplinada postura política para evitar as práticas clientelistas de costume (...) (e) O que é claro é a necessidade de embasar o processo em um rigoroso controle financeiro do orçamento municipal e oferecer um “mínimo” de recursos para investir (...)” (2003, p. 2-3).

O Brasil, assim como toda a América Latina, possui uma forte tradição autoritária, em que coexistem instituições compatíveis com uma sociedade moderna (democrática) e práticas clientelistas, cuja contradição se desenvolve embasada em uma estrutura de gestão estatal patrimonialista.

As relações clientelistas, personalistas, impõem múltiplos obstáculos para a construção da cidadania, a qual exige condições completamente contraditórias às anteriores para seu desenvolvimento: é necessária a separação entre o público e o privado, o poder deve ser exercido com o máximo de impessoalidade e é imprescindível o respeito ao contrato social. A cidadania exige a construção de práticas democráticas e mudanças institucionais, sociais e jurídicas.

O processo de transformação estrutural e da emergência da cidadania ocorre quando a ordem tradicional, baseada nas relações pessoais e patrimoniais, é substituída por um poder impessoal, legal e racional. O Estado moderno, mediante a emancipação dos direitos políticos em relação aos religiosos, se desatrela da Igreja e, por meio do rompimento entre o poder econômico e político, atrela-se à burguesia favorecendo sua ascensão e garantindo a propriedade privada, a livre circulação das mercadorias e a igualdade de oportunidades entre os homens. A emergência do Estado moderno ocorre concomitantemente e como condição para o desenvolvimento do modo de produção capitalista.

Alguns autores defendem que o Orçamento Participativo representa um processo de superação da democracia, aprimorando-a e aprofundando-a em favor das parcelas mais empobrecidas. Para Genro e

Souza o Orçamento Participativo democratizou a ação política e integrou os cidadãos comuns num novo “espaço público” (Genro; Souza, 1997, apud Andrade; Moura, 2000). Abers observava que o Orçamento Participativo enfraqueceu tradições clientelistas em organizações de bairros, tencionando incorporar um crescente número de moradores e instituindo formas mais democráticas de poder inclusive na sua associação comunitária (Abers, 1998, apud Andrade; Moura, 2000).

O Orçamento Participativo cumpre uma função de ampliação da democracia na medida em que constitui uma forma de planejamento e gestão de fundos públicos e, não obstante, um espaço de debates no qual as diferenças sociais, econômicas e culturais são respeitadas.

O Orçamento Participativo possibilita a participação dos cidadãos no espaço público, cuja construção se dá fundamentalmente por meio da eficácia da participação e da contribuição para a construção de uma cultura cidadã, em substituição ao formato clientelista.

Esse espaço público possibilita o estabelecimento de relações intersubjetivas entre a sociedade civil e o governo. O capital social também tem relevância neste espaço, oportunizando aos movimentos sociais poderem participar e articular suas demandas.

Conclusão

O Orçamento Participativo tem se constituído num espaço público democrático em que os cidadãos posicionados desfavoravelmente têm possibilidade de reivindicar oportunidades de vida adequadas para si, ou seja, melhores chances de vida. Os cidadãos são tratados de forma igual, o que faz com que os desfavorecidos historicamente tenham condições de reivindicar melhores chances de vida utilizando como principal “arma” a participação política.

O Orçamento Participativo contribui para a construção do espaço público no qual os cidadãos são tratados de tal forma que os desfavorecidos historicamente disponham das mesmas condições de disputar suas reivindicações. Isto ocorre porque o critério determinante da eficácia do processo é a participação. Quanto maior a quantidade de participantes a reivindicar, maior a possibilidade de realização. Quanto mais realizações ocorrerem a partir deste processo, maior a articulação para a participação.

O espaço público constituído pelo Orçamento Participativo tem se caracterizado pela possibilidade de tratar de forma desigual os diferentes grupos sociais, estipulando a participação como critério decisivo para a elaboração das prioridades das políticas públicas municipais, favorecendo, desta forma, os segmentos sociais historicamente excluídos dos benefícios do desenvolvimento econômico. Este favorecimento ocorre por uma razão aparentemente simples, os desfavorecidos e/ou excluídos são muitos, e sua existência e sua participação no espaço público democrático certamente os coloca numa situação menos desfavorável.

Referências

ANDRADE, Edinara; MOURA, Rydi. Orçamento Participativo: uma revisão bibliográfica. In: *Cadernos de Ciência Política*, Porto Alegre: UFRGS, jan. 2000 (Série Pré-Edições).

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

DAHRENDORF, Ralf. *O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade*. São Paulo: Zahar; Universidade de São Paulo, 1992.

FEDOZZI, Luciano. *O poder da aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais*. Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

HELD, David. Inequalities of power, problems of democracy. In: MILIBAND, David. *Reinventing the Left*. Cambridge: Polity Press, 1994 (há tradução em português).

NAVARRO, Zander. O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002); um conciso comentário crítico. In: AVRITZAR, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

PASE, Hemerson L. *Democracia participativa e desenvolvimento: a influência do orçamento participativo no desenvolvimento rural de Floriano Peixoto*. 2001. Dissertação (Mestrado) – UFRGS/PGDR, Porto Alegre, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Fundação Mário Soares; Gradiva, 1999. (Cadernos democráticos, 4).

Recebido em: 30/10/2008

Aceito em: 14/11/2008