

TOMO

GESTÃO PÚBLICA, RECIPROCIDADE E OBRIGAÇÃO REDISTRIBUTIVISTA: UMA AGENDA PARA A REFORMA MORAL DO ESTADO*

*Paulo Henrique Martins***

Evidência e desafio são as duas palavras-chave que escolhemos para iniciar as reflexões que faremos a seguir. Em primeiro lugar, passados os ventos eufóricos da globalização, a evidência de que os Estados continuam a ser agentes estratégicos dos processos de modernização social, econômica, política e cultural das sociedades nacionais. Evidência, ainda, de que os aparatos administrativos e burocráticos estão inadequados para responder aos desafios postos pela mundialização, exigindo-se reformas políticas e institucionais urgentes.

Desafio, então, de repensar o papel do Estado na constituição da cidadania democrática nas sociedades nacionais, visto que tal projeto não pode ser respondido unilateralmente pela sociedade civil, por mais organizada que ela seja, nem, tampouco, pode ser deixado ao mercado, cuja preocupação estrutural é com o lucro, e não com a geração do social (pois, para que os lucros se multipliquem, é preciso mais tecnologia e menos emprego humano). A esse respeito deve ser lembrado que a tese

* Trabalho apresentado na mesa redonda "Cidadania, Redes Sociais e Dádiva", no XI Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste, CISO, ocorrido na Universidade Federal de Sergipe em agosto de 2003.

** Professor de Sociologia da UFPE e pesquisador do CNPq.

neoliberal, relativa aos méritos do Estado mínimo, é equivocada na medida em que considera o Estado a partir de uma ótica utilitarista, esquecendo existir na natureza uma razão antiutilitarista, a obrigação redistributivista, que é mais relevante que aquela meramente regulacionista (e utilitarista). Daí, constituir um equívoco imaginar que os processos de modernização nacional, no contexto da globalização, poderiam ocorrer com “pouco Estado” e com “muito mercado”. As tentativas voltadas para tal desregulação se mostram problemáticas pelo fato de que tal opção não existe. Pois somente há mercado se houver, paralelamente, um Estado assegurando os contratos jurídicos e as condições políticas e administrativas de existência das atividades econômicas e financeiras.

Por outro lado, o debate fica mais complexo na medida em que os próprios aparelhos estatais são, em geral, atravessados por lutas corporativistas envolvendo diferentes estamentos profissionais, sendo o agravamento dessas disputas verificado com mais ênfase naqueles países periféricos, onde existe crise de crescimento econômico e, por conseguinte, diminuição da riqueza nacional a ser distribuída com os grupos de interesse (sociais, políticos, empresariais, religiosos e burocráticos).

A reforma do Estado, com vistas a reorganizar a Nação no contexto atual da globalização, aparece, logo, como um dos grandes desafios políticos a ser enfrentado neste século que se inicia. Todavia, em nosso entender, como procuraremos demonstrar, o sucesso dessa reforma com vistas a repensar a gestão pública não pode ser assegurado nem por mudanças organizacionais, no sentido restrito do termo (rearranjo de funções, estruturas etc do aparato estatal), nem por inovações tecnológicas (introdução de tecnologias de ponta e de sistemas computacionais complexos em planejamento, execução, controle e avaliação das políticas públicas), como foi tentado com resultados polêmicos, nas duas últimas décadas. A reforma do Estado não pode ser assegurada nem a partir dos interesses dos estamentos que habitam as organizações estatais (cujas posições políticas nem sempre coincidem com aquelas da sociedade, como se comprova na posição do poder judiciário, no Brasil, durante o processo de negociação da reforma da previ-

dência, em julho de 2003) nem a partir da informatização das atividades administrativas (porque a agilização das tarefas, permitida pelos computadores, não neutraliza as estratégias de desvio e de apropriação privada dos recursos públicos pelas corporações profissionais e pela burguesia empresarial e financeira).

A reforma do Estado nacional, hoje, não pode ser pensada a partir de critérios de interesses grupais ou de eficiência administrativa, simplesmente, porque esses critérios não respondem às perguntas fundamentais a serem colocadas, que têm relação com a legitimidade do poder político. As questões são: Qual o fundamento histórico da existência do Estado? Que exigência social e política ele vem suprir? Se quisermos aprofundar-nos: Qual o balanço que se faz, hoje, da república (*res-publica* ou regime que cuida da coisa pública)? E também: Qual a razão central de existência dos quadros profissionais do Estado? Essa razão se limita na própria sobrevivência das corporações ou tem um compromisso mais amplo, com a sobrevivência da Nação?

Certamente, questões desse porte não podem ser respondidas pelas reformas propostas até agora, que tocam apenas superficialmente na questão. Por isso, propomos que tal reforma tem que ser, sobretudo, de caráter moral. Expliquemo-nos. Ela deve ser pensada e conduzida a partir de uma reflexão sobre os valores e os motivos sociológicos que explicam, entre outras coisas, por que não pode existir globalização sem Estado nacional e por que não pode existir Estado nacional sem uma sociedade civil viva, mobilizada e criativa. Apenas adentrando essa vereda, podemos explicitar uma reflexão coletiva sobre os valores e os fundamentos que legitimam a ação estatal (e os próprios sentidos das reformas organizacionais e das inovações tecnológicas).

Essa reforma moral a que nos referimos se inspira naquela da regulamentação social incondicional, na linha de reflexão aberta por Durkheim, quando sustentou a primazia da obrigação coletiva sobre a liberdade individual. No prefácio à segunda edição do livro "Da divisão do trabalho social", o fundador da sociologia francesa afirma:

Nada mais falso que esse antagonismo que se quis estabelecer com excessiva freqüência entre a autoridade da regra e a liberdade do indivíduo. Muito ao contrário, a liberdade (entendemos a liberdade justa, aquela que a sociedade tem o dever de fazer respeitada) é, ela própria, produto de uma regulamentação. Só posso ser livre na medida em que outrem é impedido de tirar proveito da superioridade física, econômica ou outra de que dispõe para subjugar minha liberdade, e apenas a regra do social pode erguer um obstáculo a esses abusos de poder (DURKHEIM, 1999, VIII).

Esta idéia, da existência de uma obrigação social que se impõe ao livre-arbítrio individual, foi aprofundada por Marcel Mauss, como veremos, ao sistematizar a teoria da dádiva, segundo a qual a ação social se realiza, primordialmente, mediante uma tríplice obrigação, a de doação, recebimento e retribuição de bens e serviços materiais e simbólicos, dar-receber-retribuir (MAUSS, 1999), envolvendo todos os membros da coletividade¹. Isso é, a ação social, para Mauss, realiza-se primordialmente a partir de um sistema de circulação de dons e contra-dons que se impõe, incondicionalmente, aos membros da comunidade, definindo lugares, representações, crenças, práticas e instituições. Existe por trás do impulso para agir, propõe esse autor, um sistema de dívidas incondicionais, de desejo de liberação de um débito, muitas vezes inconsciente, o qual amarra os seres humanos uns aos outros, numa cadeia de trocas que se estende no tempo e no espaço, permitindo compreender-se a sociedade como um sistema incondicional de obrigações coletivas que se impõe sobre as partes constitutivas (os indivíduos).

¹ A dádiva é a regra básica de constituição do vínculo social, que se realiza a partir de um movimento de três partes: o dar, o receber, o retribuir. O sistema da dádiva é mais evidente no que Alain Caillé (2002) denomina de socialidades primárias, aquelas em que as relações interpessoais valem mais do que as funcionais (família, amigos, vizinhos etc.), e menos evidente nas socialidades secundárias, aquelas em que as relações funcionais valem mais do que as interpessoais (organizações formais como Estado e Mercado). Em nosso texto, portanto, estamos desenvolvendo a noção de obrigação de generosidade por parte do dirigente público para demonstrar que a dádiva aparece como elo fundamental para que a ação estatal possa ser eficaz na constituição de uma cidadania democrática.

Este é, pois, o primeiro sentido da reforma da gestão pública com vistas à invenção de uma cidadania democrática e participativa: a de uma reforma moral que valorize a presença da dádiva (e do sistema coletivo de dívidas sociais e econômicas que estimulam a dádiva) na organização do aparato estatal e no modo como ele interfere na vida social em favor da criação de um sistema político e econômico complexo e plural.

Neste texto, iremos defender a tese de que a consciência desta regra básica da ação social, a da anterioridade da obrigação coletiva, representada pelo sistema da dádiva, aos sistemas individuais, é fundamental para empreender-se a reforma paradigmática do Estado e, por conseguinte, dos novos sentidos das políticas públicas. Isso, porque o entendimento da anterioridade do todo em relação às partes implica dizer que os interesses da sociedade têm anterioridade ao Estado, o que é provado historicamente, como lembra Jacques Godbout (1998), e que os interesses do Estado (em razão dessa vinculação estrutural à sociedade) têm prevalência sobre aqueles dos grupos de interesse (econômicos, burocráticos, religiosos e políticos). Sugerimos, assim, que tal reforma depende apenas secundariamente da boa vontade dos dirigentes que, em geral, no atual contexto da desregulamentação política e de crise econômico-financeira das sociedades nacionais, terminam quase sempre prisioneiros dos interesses particulares e privatistas (das corporações profissionais e da burguesia econômico-financeira).

No fundo, a saída para os governantes dessas sociedades nacionais, esmagadas pelo processo caótico e desestruturante da globalização que sustenta a reprodução do capitalismo central, passa pela tomada de consciência de que todas as políticas e programas de caráter público devem ter, como referência primeira, o alerta de Durkheim sobre o imperativo de regulamentação moral, política e jurídica das atividades econômicas e mercantis, sob pena de a anarquia individualista desestruturar o sistema social. No contexto contemporâneo de nossos governantes nacionais, sobretudo aqueles dos países periféricos, podemos traduzir esse alerta da seguinte maneira, a de que a organização da vida social e a da economia pública estão subordinadas, imperativamente, a um determinismo social

superior, o da obrigação coletiva²: os grupos de interesse, inclusive os econômicos, têm obrigação com relação ao Estado, o Estado tem obrigação com relação à sociedade (que se apresenta como redes de pertencimento, às vezes subterrâneas, às vezes manifestas, às vezes espontâneas, às vezes obrigadas, que vinculam todos os membros, desde a família, os vizinhos e os amigos, passando pelas mobilizações coletivas, pela organização da política, até a formação de grupos de interesse que extrapolam a esfera do poder local, disseminando-se em esferas extralocais).

Nessa perspectiva, em nosso entender, todas as tentativas de reformas que não considerem esta regra inicial, colocada por Durkheim, tendem a ampliar as tendências entrópicas do sistema político, com é o caso típico das propostas de políticas focalizadas, que apenas contribuem para separar ainda mais o Estado da instância que o forma organicamente, a sociedade, tornando o aparato administrativo e burocrático nacional ainda mais dependente dos humores dos grupos de interesse; semelhantes humores tendem a ser ampliados à medida que o Estado não pode mais exercer eficientemente seu papel de regulador de conflitos e de redistribuidor de riquezas. A alienação dos governantes, com relação ao fator legitimador do sistema estatal, é gerada pela perda de perspectiva do processo global sobre o qual se constitui histórica e sociologicamente o Estado³.

² No seio da opinião pública do Brasil, mesmo a intelectualizada, a palavra obrigação tem uma carga negativa, certamente derivada da tradição patriarcalista e da relação entre obrigação e autoritarismo. Mas, se recuarmos à origem do termo, veremos que, no latim, "obrigação", *obligatio*, tem um sentido jurídico interessante: o da importância de constrangimentos sobre os indivíduos para que os direitos de outrem não sejam prejudicados, ou melhor, vínculo de direito segundo o qual uma pessoa pode ser constrangida a dar, fazer ou deixar de fazer.

³ Nessa perspectiva, Hegel tem uma certa razão ao entender o Estado como o resultado de um movimento de complexidade da sociedade e do Estado, que tem, como referência última, a família. Raciocínio similar encontramos entre os sábios chineses, antigos como Confúcio. Evidentemente, não se trata, aqui, de nenhum modelo cultural particular de família, muito menos da atual família nuclear e urbana, que ainda se inspira no patriarcalismo. Trata-se aqui, sobretudo, da idéia de família como rede de pertencimento interpessoal (não necessariamente consanguíneo), como unidade orgânica da sociedade, servindo ao surgimento de redes primárias outras, como aquelas de vizinhança, e de associações espontâneas. A ênfase em agrupamentos primários como a família, para pensar-se o edifício social, é oportuna na medida em que, nesse nível, as relações interpessoais são mais importantes do que as relações funcionais e, logo, mais evidente é a presença do sistema da dádiva (CAILLÉ, 2002).

IMPACTO DO UTILITARISMO NA GESTÃO PÚBLICA

A infiltração de teses econômicas utilitaristas no sistema estatal repercute negativamente nos mecanismos da gestão pública e social, contribuindo para ampliar o fosso entre Estado e Sociedade, já aberto, anteriormente, pelos interesses corporativistas tradicionais. Vejamos, rapidamente, a associação entre ambos. Esses últimos se organizam, predominantemente, em torno da formação de grupos de interesse profissional, voltados para a barganha política dos recursos públicos. O utilitarismo econômico, por sua vez, funda-se no cálculo de ganhos e perdas individuais. A presença do utilitarismo, como doutrina hegemônica a nível global, interfere negativamente, por conseguinte, na gestão da coisa pública, na medida em que reforça o comportamento egoísta dos grupos profissionais diante do Estado, por sua vez, mais preocupado com os privilégios pessoais do que com os interesses universais da vida social e nacional.

No momento em que a burocracia introduz a lógica do cálculo econômico na esfera do planejamento, execução e avaliação de políticas públicas, o Estado perde, naturalmente, seu espaço de legitimidade, pois a penetração do utilitarismo material, numa instância de poder que apenas se justifica pelo valor da redistribuição obrigada, igualitária e socialmente solidária, amplia as antigas dificuldades que conhecia o Estado para legitimar-se face a estruturas nacionais altamente controladas, tradicionalmente, pelos sistemas oligárquicos. Assim, esse individualismo termina produzindo um encobrimento ideológico da real natureza da gestão pública, que é a da obrigação moral, coletiva e redistributiva (mesmo que tal obrigação escape aos critérios da produtividade econômica, como são os casos da educação e da saúde pública).

A separação do Estado de sua fonte de legitimação, a sociedade, gera uma espécie de esquecimento dos gestores públicos com relação à missão fundamental do Estado, qual seja, a redistribuição da economia pública aos atores e agentes sociais, o que explicitaremos mais adiante. Tal esquecimento, a respeito da missão coletivista estatal, se reflete na concepção do planejamento e da execução de políticas públicas que são pensadas não a partir da idéia de sociedade como um sistema vivo de

redes sociais e comunitárias interligadas, como vimos anteriormente, mas como uma massa abstrata e quantificável, mais conhecida pelos planejadores, como "público-alvo".

Para delimitação de tal noção operacional das políticas, os gestores recorrem à idéia de unidade funcional e estatística, que tem a categoria abstrata de indivíduo como referência da política pública (os programas visam a criança pobre, a mulher desnutrida, o homem desempregado etc, esquecendo-se do óbvio: que essas unidades estatísticas se organizam na vida real mediante redes sociais que condicionam e reproduzem suas condições de vida); ou seja, os gestores não partem da idéia de rede social que tem, como referência, a implicação sistêmica dos membros no âmbito da comunidade e que, quando considerada na sua magnitude política, se revela como a fonte real da existência do sistema político e estatal.

Essas diferenças entre, de um lado, uma concepção de sociedade civil como unidade estatística centrada na figura do indivíduo e, de outro, aquela da sociedade civil como rede social, são teóricas e ideologicamente significativas, refletindo sobre o sentido e a eficácia das políticas públicas. Para melhor compreendermos a natureza dessas diferenças, devemos introduzir a noção de reciprocidade, que faz a diferença entre uma visão funcional da sociedade (a da unidade estatística) e uma visão humana da sociedade (a das redes sociais movidas por dádivas). No primeiro caso, este elemento, interatividade, não é considerado, sendo sobreposto pela preocupação com a funcionalidade da ação estatal, ou seja, com o cálculo estatístico e econômico, a ser obtido a partir de um certo valor de incidência da ação estatal sobre o indivíduo. No segundo caso, o elemento interatividade é presente e a ação pública deve considerar o efeito de sua incidência sobre o grupo social como um todo (a família, a vizinhança, a associação etc.), mesmo que tal totalidade seja revelada por suas partes e não negue a importância dos membros na formação do vínculo comunitário.

Consideramos a construção de uma agenda para a reforma do Estado, mediante o esforço de repensar a relação entre Estado e sociedade a partir do elemento reciprocidade como um desafio importante para os estudos sociológicos e consideramos, ainda que ele pode constituir a

base de uma mudança paradigmática significativa da ação estatal. Nessa mudança, a atitude correta do dirigente, a respeito da coisa pública, está organicamente vinculada a seu compromisso de retribuir à sociedade os bens coletados pelo Estado a essa mesma sociedade através de impostos, taxas etc. Nesse caso, a competência tecnocrática e o interesse econômico-financeiro devem estar subordinados a uma questão simbólica maior: a dívida do poder estatal com a sociedade que o legitima e o faz existir.

Desde já sustentamos, assim, a hipótese de que a vontade dos governantes, de serem legalistas e competentes, não basta para fazer surgir uma gestão pública que seja efetivamente democrática, ou melhor, uma gestão governamental que gere uma cidadania democrática e participativa. Em nosso entender, como procuraremos demonstrar, a democratização da gestão pública apenas se revela quando gestores e usuários se dão as mãos na invenção de uma participação cidadã e solidária (o que acontece num espaço situado além do legalismo e da competência técnica).

INOPERÂNCIA DOS MODELOS EXPLICATIVOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA

A idéia de uma participação cidadã, que seja solidária não pode ser entendida, simplesmente, a partir da noção de cidadania de direitos nem, apenas, a partir da idéia de participação individual em empreendimentos coletivos. Obrigação legal e liberdade individual são importantes mas insuficientes. Vejamos as razões.

A noção de cidadania é consentânea à formação de um espírito republicano, ao surgimento do direito ao bem público, como o demonstrou Marshal (1967), referindo-se às conquistas de direitos civis, políticos e econômicos nos últimos três séculos. Sendo da ordem do direito público, a idéia de cidadania exige, como referência fundadora, a presença de um aparato político-administrativo que obrigue aos indivíduos obedecerem ao instrumento legal. Mas, por mais poderosa e eficaz que seja semelhante obrigação, ela não gera, necessariamente, adesões e parti-

cipações espontâneas dos cidadãos. Ao contrário, a história mostra (e o Brasil é um bom exemplo) que excesso de regulamentação legal e burocrática gera dependência, subserviência e pouca participação. Enfim, se o aparato estatal e o regime republicano são importantes para existir a cidadania como direito público, eles não bastam para assegurar uma cidadania democrática e participativa⁴.

Nessa mesma linha de reflexão, é importante assinalar que a participação cidadã não pode ser obtida a partir do princípio da liberdade individual, do livre-arbítrio, isso é, do livre direito de cada um participar, como bem o entender e quando o quiser, como propõe a doutrina liberal e utilitarista, da esfera pública e da democracia⁵. Sustentam, a propósito, os defensores das teorias individualistas (escolha racional, individualismo metodológico, análise estratégica, entre

⁴ A primeira conclusão que podemos obter, da análise dos resultados contemporâneos incertos da ação estatal a favor da modernização nacional e da democratização da riqueza coletiva, é a de que os remédios pensados tradicionalmente para curar o doente são insuficientes para sanar a doença atual, isto é, as políticas públicas pensadas na época do keynesianismo ou, mesmo, do Estado do bem-estar social são insuficientes para responder aos novos desafios, postos pela desregulação social (pobreza, violência, solidariedade política etc.); ou seja, existem dificuldades, resistências e conflitos no modo de concepção, legitimação e execução das políticas públicas, que não estão sendo compreendidos e discutidos politicamente, o que nos leva a uma outra conclusão: a de que pouco adiantam novas legislações e novas idéias, caso os governantes e gestores estatais não sejam capazes de estabelecer políticas públicas capazes de desbloquear os impedimentos sociais, políticos e culturais presentes nas instituições estatais (escolas, empresas etc.) e nas instituições sociais (família, comunidade etc.). Isso nos leva, por conseguinte, desde logo, a defender o ideal de uma esfera estatal que esteja implicada diretamente com um projeto de emancipação da cidadania, que não apenas considere o ângulo dos direitos públicos e sociais mas, igualmente, a implicação moral, cognitiva e política, dos diversos agentes e atores sociais, no trabalho de construção de uma esfera pública e democrática.

⁵ Alguns grandes epistemólogos da atualidade, como Henri Atlan, defendem a tese de que os avanços realizados nos estudos biológicos, neurolinguísticos e cognitivos provam que o livre-arbítrio constitui uma ilusão. Vale registrar, logo, o seguinte comentário de Atlan: "Hoje, as ciências objetivas ensinaram-nos que aquilo que é não deve ser confundido com aquilo que deve ser; e que vivemos provavelmente num mundo onde nossos comportamentos e nossas escolhas são muito mais determinados pelas redes de causalidades múltiplas do que tínhamos o hábito de pensar sob a influência de nossa crença espontânea no livre arbítrio da vontade" (ATLAN, 2003, p. 73).

outras) que os indivíduos tomam decisões segundo seus próprios interesses e cálculos de ganhos e perdas materiais, sendo a ação de interesse coletiva resultante de um contrato entre as partes interessadas. Mas, se tal raciocínio nos leva a entender as bases contratuais da idéia de cidadania de consumo, ela explica pouco ou nada as condições de emergência de uma cidadania participativa e espontânea. A bem dizer, essa tese utilitarista é mais apropriada para explicar outra coisa: por que o egoísmo material e interesseiro leva os indivíduos a recusarem-se a participar espontaneamente das decisões de interesse coletivo e público⁶.

Assim, se a participação cidadã não pode ser obtida nem pela obrigação legal, representada pelo Estado de direito, nem pelo livre interesse individual, representado pelo termo contratual (comercial, civil, etc.), o que, então, produz uma cidadania participativa que seja solidária?

A nosso ver, noções como as de participação espontânea, de vivência democrática, de respeito aos direitos coletivos, entre outras, apenas surgem quando a sociedade se coloca, como prioridade, antes mesmo da obrigação legal ou do interesse individual, a idéia de uma moral de generosidade, que nada mais é que a responsabilidade de que se reveste o ator social ou o dirigente público ao tomar consciência da ética do determinismo coletivo. Em outras palavras, quando a sociedade, através de seus agentes institucionais e sociais, de suas lutas e alianças, de seu imaginário coletivo, enfim, coloca a idéia da obrigação da generosidade como mais importante do que a obrigação jurídico-burocrática ou a liberdade de interesses individuais ou grupais, obtida contratualmente.

O desafio, aqui, é a superação das explicações dicotômicas da realidade social, sintetizadas pelas noções de individualismo e holismo (CAILLÉ, 2002), que impedem compreender a sociedade como um

⁶ A noção de cidadania de consumo, diga-se de passagem, tem pouco a ver com a obrigação da cidadania resultante das lutas por direitos sociais. Ela está vinculada a outra coisa: a obrigação de consumo de bens e serviços ofertados no mercado (aqui há uma contradição, pois a idéia de obrigação de consumo confronta outra, a de liberdade de consumo. Mas essa já é outra discussão, que extrapola nosso propósito neste texto).

processo dinâmico que apenas encontra seu equilíbrio, ainda que instável, a partir da articulação de suas instituições sociais básicas (família, religião, política, economia, Ciência etc.). Um dos autores que propuseram um esquema convincente para superar esta dicotomia foi Marcel Mauss (1999), com a idéia de reciprocidade da dádiva, a de que a mudança social se explica não pelas polaridades abstratas (indivíduo x totalidade social ou objetividade x subjetividade, por exemplo), mas a partir da circulação de bens e serviços (circulação que define e redefine, permanentemente, os lugares sociais). Essa idéia de interatividade não pode ser explicada, logo, pela mera obrigação legal, pela imposição ao outrem para que ele faça algo, mesmo contra sua vontade. Ela não pode ser assim explicada, porque, no sistema da dádiva (da obrigação de dar, receber e retribuir), a reciprocidade implica obrigação de interagir mas, igualmente, obrigação de ser livre para decidir sobre o interesse ou não de interagir. No lado contrário, tal idéia de reciprocidade da dádiva não pode ser explicada pelo interesse contratual fundado na liberdade individual, porque, se, no sistema da dádiva, a reciprocidade implica um certo contrato entre as partes interessadas, semelhante contrato não explica por que, na dinâmica interativa, os indivíduos se sentem obrigados e em dívida para com o outro e, às vezes, por que se vêem na obrigação de serem generosos.

Nas páginas seguintes tentaremos desenvolver essa discussão sobre os fundamentos de uma gestão pública solidária, a favor da participação cidadã, explorando dois grandes eixos: um deles diz respeito às condições de surgimento de uma certa obrigação de generosidade da parte do dirigente público; o outro tem a ver com o compromisso moral e político dos atores sociais de entenderem que a política pública não revela apenas uma obrigação burocrática mas, sobretudo, o pagamento de uma dívida política com o contribuinte e, simbólica, com toda a sociedade. Ao aceitar, por conseguinte, o bem público, o indivíduo entra, necessariamente, no sistema de prestações e contraprestações, de dons e contra-dons, cujo resultado, se levado a sério, é o surgimento de uma cidadania participativa e democrática.

O DIRIGENTE PÚBLICO E A OBRIGAÇÃO DE GENEROSIDADE

A recriação de mecanismos políticos e administrativos voltados para a constituição da cidadania democrática, no atual contexto de forte impacto da doutrina mercantil utilitarista e privatista, apenas pode ocorrer se os Estados nacionais puderem ser reorganizados de modo a favorecer o surgimento de um novo tipo de governança, inspirado no ideal de uma moral coletiva, superior às morais individualistas (mas sem sufocar essas últimas como o fizeram, equivocadamente, os regimes políticos do Leste europeu com relação às populações que governaram).

Nessa remodelação do imaginário governamental, o Estado precisa reaprender a construir alianças tanto com agentes não-governamentais comprometidos com o ideal de uma cidadania democrática como, igualmente, com as redes sociais e comunitárias locais. No interior dessas redes se desenham práticas sociais que podem ou não favorecer o envolvimento político e moral dos indivíduos e dos grupos sociais, com vistas à emancipação de uma cidadania democrática, o que depende, de certa maneira, de como o dirigente público e estatal exprime o valor de uso e de interação de sua ação administrativa e organizacional.

Tal processo de reformulação da ação estatal, neste novo século, deve implicar, pois, a adoção de um novo olhar para os fundamentos da cidadania, rompendo, de um lado, com o viés autoritário que marca, tradicionalmente, políticas públicas e se expressa por excessos de paternalismo e mandonismo (o que inibe a criatividade social e reforça a prática de uma cidadania passiva). Por outro lado, tal reformulação deve implicar a capacidade do Estado associar-se com agentes extragovernamentais e com os atores locais, articulados em redes interpessoais de sustentação, em vista de invenção de uma governança ampla e legitimada socialmente.

A reforma da ação estatal, visando ressignificar o lugar da sociedade civil na organização de uma esfera pública e cívica, exige, pois, que essa última seja considerada não mais de modo paternalista ou autoritário, como até agora aconteceu, mas de modo solidário e generoso. Não se deve confundir generosidade com altruísmo. Para John Dewey (Apud

CHANIAL, 2001, p. 234-236), uma das referências do pensamento pragmatista do início do século XX, egoísmo e altruísmo fazem parte de um mesmo sistema de dualidades que deve ser criticado por esconder um fato moral mais importante, a saber, o da possibilidade de existência de um pensamento generoso que constituiria a única forma de surgimento de um experiência democrática e realmente fundadora do bem comum. Tal pensamento generoso revela o interesse não por si, mas o interesse pelo outro. Trata-se de um pensamento de risco, porque nada assegura que essa generosidade vai ser acolhida. Mas, no caso afirmativo, o receptor, entrando em dívida, vai transformar esse “dom” em “contra-dom”, liberando o potencial criativo do sujeito⁷.

Para isso, torna-se necessário conceber políticas públicas que sejam intrinsecamente emancipadoras, o que apenas ocorre quando são associados dois fenômenos. De um lado, o dirigente estatal necessita entender que o exercício da função pública não constitui uma mera atividade burocrática, técnica ou legal, mas que encerra, diferentemente do que ocorre com o setor mercantil, uma dívida política, gerada pelo modo como o Estado recolhe seus recursos econômicos, a saber, mediante tributações e taxações que, de qualquer maneira, constituem uma invasão na esfera particular dos membros da sociedade. Isto é, o dirigente estatal pode ser apenas burocrático e eficiente e ninguém tem o direito, em princípio, de exigir que ele faça algo mais do que o previsto em lei. Porém, de outro lado, quando tal dirigente estatal reconhece que sua função profissional constitui um momento de circulação de um conjunto de prestações e contra-prestações econômicas, financeiras, morais e políticas, de “dons”, em suma, e, então ele se desdobra para realizar generosamente sua ação profissional, isso repercute, necessariamente, na qualidade do bem ou serviço público que oferece à sociedade.

⁷ A idéia de sujeito social implica que a sociedade, como totalidade orgânica, é maior que os membros que a compõem. Nessa perspectiva, que delimita a figura do individualismo moral de Durkheim, o sujeito coletivo ou social não é o mero agregado de indivíduos egoístas mas o resultado de uma série de “redes de interdependências e de formas de solidariedade múltiplas” (CHANIAL, 2001, p. 230), as quais delimitam tanto o lugar como a identidade do indivíduo na sociedade.

Não basta, pois, a destinação de recursos públicos para programas especiais, voltados às populações vulneráveis, ou, então, simplesmente, a boa vontade dos governantes com relação aos humildes, para que a atual situação de ineficácia das políticas sociais, geridas pelo Estado, seja revertida. Os formuladores das políticas públicas devem ter clareza sobre a complexidade da cidadania e de sua relação orgânica com a democracia; ou seja, de que a constituição da cidadania democrática e participativa não pode surgir do mero exercício da vontade de poder do dirigente estatal ou da obediência à legalidade jurídica. Embora esses requisitos sejam relevantes, eles devem estar subordinados a uma regra simbólica infalível: a de que a obrigação de generosidade não é apenas obrigação legal, mas uma responsabilidade resultante da tomada de consciência sobre a anterioridade do determinismo coletivo em relação à liberdade individual. A obrigação de generosidade revela-se, por exemplo, na disponibilidade do dirigente para sacrificar-se pela sociedade, mesmo no sentido de o Estado retribuir uma dívida impossível, porque ela renasce sem cessar. A dimensão sacrificial da gestão pública revela-se através de muitos exemplos, dentre os quais podemos lembrar: o envolvimento emocional e político total do gestor com os programas estatais sob sua responsabilidade, o horário de trabalho exaustivo do dirigente (que ultrapassa, em geral, as oito horas previstas em lei), as restrições que o exercício da vida pública impõe ao convívio familiar e, muitas vezes, a diminuição do bem-estar econômico que ocorre em função do sacrifício exigido pela governança. Não raro, após um mandato governamental, constatamos, surpresos, o envelhecimento físico de certos dirigentes.

A não compreensão desse aspecto sacrificial, vivido pelo dirigente público, tanto pode levá-lo a renunciar à função, a desinteressar-se por ela, existem muitos exemplos, como a mudar a direção do sacrifício. Isto ocorre quando não é mais o dirigente que se sacrifica em favor da valorização do público, pois é o próprio bem público que é sacrificado, perdendo sua incondicionalidade política e sendo, por conseguinte, privatizado. Tal descontinuidade da circulação de dons na esfera estatal, provocada pela privatização, gera, sempre, descontentamento e

desregulação dos mecanismos de produção da vida social e política, enfim, da sociedade nacional (independentemente do nível de observação: central, estadual ou local).

A condição, pois, do surgimento do compromisso com a gestão pública democrática é aquele do reconhecimento, pelo gestor estatal, de que a generosidade de sua função constitui o resultado de uma dívida social da qual ele é o donatário legítimo, de que ele é o responsável pela organização do pagamento dessa dívida, ainda que, se necessário, com o sacrifício de si mesmo à causa da ação social e pública. Nessas circunstâncias, o dirigente entende a cidadania em sua complexidade universalista. Quando ele, seriamente, leva em conta que constituir a cidadania democrática é um processo emancipador, que envolve interativamente o Estado e a sociedade, o eu gerencial e o outro social⁸, necessariamente, ele se transforma moralmente (no fundo, essa mudança de atitude moral é que distingue o dirigente público de esquerda, comprometido com os interesses coletivos, e o de direita, comprometido com os interesses individualistas).

Expliquemos melhor os fundamentos teóricos desta circulação do bem público entre o nível vertical e o nível horizontal, entre a esfera própria do aparelho estatal e aquela outra que caracteriza as redes sociais locais. Começemos por melhor entender a função redistributivista do Estado. Esta função é, primordialmente, representada pela obrigação, do setor estatal, de devolver à sociedade os recursos arrecadados pela tributação, oriundos que são de uma obrigação dos cidadãos, a de cederem parte de suas rendas (salários, remunerações, lucros, etc.) para a economia pública. Quais são, pois, as possibilidades que se abrem para o agente estatal, no momento de devolver ao cidadão o bem coletado através da tributação?

Em princípio, o único compromisso do agente governamental é o da devolução obrigada. Isso significa dizer que não existe uma relação necessária entre a obrigação da devolução e a generosidade que marca a

⁸ Para Mauss (1999), as figuras do eu e do outro apenas podem ser compreendidas dentro de uma sociologia relacional. Para ele, o indivíduo mais livre não é o indivíduo isolado, mas aquele que coopera mais, mesmo que seja pela rivalidade.

ação do governante que se diz comprometido com a democracia⁹; ou seja, para que a política governamental adquira um sentido democratizante, faz-se necessário que o governante (ou seus representantes) se sinta duplamente obrigado. De um lado, há a obrigação de devolver o bem tomado, de outro, a obrigação de ser generoso, o que parece ser uma contradição, mas que na prática não o é, pois o caráter de generosidade da ação governamental não é arbitrário, estando, na verdade, articulado ao de uma outra generosidade, aquela revelada pelo cidadão no momento de pagar o tributo. Se o pagamento dos impostos e taxas constitui uma ação obrigatória, tal obrigatoriedade é justificada por um crédito de confiança que o cidadão deposita no Estado.

Tal crédito se revela na crença do cidadão de que o bem público será utilizado generosamente no desenvolvimento de políticas coletivas que beneficiem igualmente toda a comunidade (esse sentimento de generosidade e de confiança, no ato de pagamento dos tributos, é comprovado pelo fato de que, quando ele desaparece, a sonegação fiscal cresce rapidamente). Em suma, o espírito democrático da política pública resulta de um movimento paradoxal de obrigação (de ser generoso) e de liberdade (de ser igualmente generoso), ficando evidente que, no que diz respeito ao bem estatal-público, o caráter obrigatório (de universalidade da retribuição) é mais relevante do que o caráter da gratuidade e da generosidade (da liberdade de retribuição)¹⁰.

⁹ Se não existe um vínculo necessário entre obrigação e generosidade, não existe, igualmente, antinomia entre ambos os termos. Pelo menos assim pensava Simmel (1999) ao propor que obrigação e liberdade eram elementos que se sucediam ininterruptamente no desenvolvimento do ser humano. Liberdade, para ele, não significava direito de o indivíduo não se relacionar, mas de passar de um sistema de obrigações para outro que lhe parecesse mais conveniente, para exercer sua socialidade. Nesse sentido, acrescenta Ruthy Laniado (2001, p. 225), "as experiências de liberdade e de obrigação não se constituem como referenciais absolutos (idênticos para todos) das relações e condutas humanas, mas são sempre relativas a cada experiência em determinada sociedade".

¹⁰ Os desafios de uma gestão pública generosa constituem um pressuposto do governo democrático, ainda não realizado no Brasil. Para Laniado (2001, p. 242), isso ocorre devido ao fato de que, na tradição democrática brasileira, os níveis de confiança e cooperação entre os indivíduos e os bens públicos permanecem bastante onflituosos, limitando as possibilidades do desenvolvimento social e institucional por meio dos valores políticos.

Na prática, sabe-se, a emancipação do espírito democrático e generoso, no próprio Estado, não é fácil. Não apenas porque, corriqueiramente, os gestores da coisa pública se tornam pouco solidários e se fecham num mecanismo de defesa burocrático e legalista (ou, mesmo, privatista, quando a esfera estatal é invadida pela lógica utilitarista e mercantilista), mas, igualmente, porque a não-compreensão de como funciona o sistema da dádiva, no desenvolvimento da política pública, termina favorecendo a predominância de um paradigma funcionalista e individualizante, como já foi lembrado. Isto é, em vez de a ação pública destinar-se à rede social de sustentação do indivíduo (a rede é a totalidade e o indivíduo, sua parte constitutiva), termina se centrando no indivíduo, o que compromete, em médio prazo, a perspectiva de que o impacto da ação pública se reproduz de modo autônomo, a partir do poder local.

Tal autonomização apenas poderia ter sucesso, caso surgisse uma cultura política e associativa capaz de mobilizar simbolicamente e praticamente os indivíduos com vistas à preservação e reprodução do efeito mobilizador gerado pela política pública. Mas isso apenas pode ocorrer caso o gestor estatal entenda duas coisas: que a política pública deve destinar-se à rede social de sustentação do indivíduo, e não ao indivíduo como categoria isolada, e que, ao fixar-se na rede, a política implica o conjunto de membros obrigatoriamente envolvidos com aquele que é eleito como agente de ativação local, da política estatal. Semelhante autonomização da política pública somente pode ocorrer, igualmente, caso o Estado reveja seu modo de atuação, de maneira a gerar um sistema de governança capaz de contemplar agentes não-governamentais que atuam no plano local, junto às comunidades mobilizadas pela intervenção estatal.

A DÁDIVA E A DEVOLUÇÃO DO BEM PÚBLICO À DEMOCRACIA

A avaliação do impacto da ação do Estado brasileiro, na formação de uma esfera pública (nos níveis federal, estadual e municipal), deveria ser, prioritariamente, realizada a partir do significado desse impacto para a emancipação de uma cidadania democrática, em qualquer esfe-

ra em que ocorra a intervenção (na educação, na saúde, no trabalho, no meio ambiente etc.). Isto é, a partir do modo como os atores enfocados (o indivíduo ou a rede familiar e comunitária) interpretam os gestos paradoxais do governante (em termos do sentido que adquirem as políticas sociais voltadas para a promoção de direitos e deveres), eles, os atores, tanto podem fechar-se numa posição de não envolvimento político como, de modo contrário, podem envolver-se com a ação estatal, entendendo que ela possui um aspecto de generosidade, um “sentimento de interesse mútuo”, diria Marcel Mauss, que gera uma dívida simbólica dos atores sociais com relação à democracia.

Caso os atores sociais entendam esse gesto como mera obrigação ou manipulação (aqui, trata-se da sujeição da obrigação à lógica do interesse ou à lógica corporativista), então, muito provavelmente, o recebedor da ação pública vai adotar uma postura passiva e pouco solidária diante do agente público. Porém, no caso de o recebedor da ação interpretar a ação governamental como generosa, muito provavelmente, ele se vai sentir endividado (do ponto de vista simbólico) com o agente público, sendo estimulado, por conseguinte, a desdobrar sua ação cívica nos planos da vida comunitária e associativa. Os sinais da ação pública mudam, logo, rapidamente, de uma posição para outra, da obrigação para a liberdade e vice-versa, sendo fundamental, para o sucesso da experiência democrática, que o gestor público seja generoso não apenas na ação concreta mas, sobretudo, no sentido da ação, que é a dinâmica simbólica da doação¹¹.

De início, deve ser assinalado que os bens e serviços, postos à disposição da atividade de formação da cidadania pelo poder público (as capacidades técnicas, a memória organizacional, os créditos financeiros, o patrimônio estatal, a logística organizacional, entre outros), devem visar não apenas o indivíduo ou seu grupo familiar (como se a responsabilidade política do governante findasse no momento de redistribuição do bem público), mas toda a esfera pública (tanto a comunidade local como os agentes públicos e os cidadãos, habitantes do bairro e da cidade).

¹¹ Obrigação e liberdade, assim como o interesse e o desinteresse, são pares de opostos que guardam entre si não uma relação antinômica, mas paradoxal. Esses dois pares são as bases do sistema social da dádiva (CAILLÉ, 2002).

A leitura da política pública, em que ela é identificada diretamente com a política estatal, reflete uma visão historicamente limitada do processo de organização da cidadania democrática, reduzindo uma ação politicamente significativa, a entrega do bem público, pelo Estado, ao usuário dos serviços coletivos, a uma ação mecânica, que não considera as implicações éticas, políticas e psicológicas da doação do bem público. Essa leitura conservadora desconsidera o valor estratégico de uma segunda etapa, a da circulação horizontal do bem público, que aparece quando o ator social é estimulado a implicar sua rede social direta (família, amigos e vizinhos) na organização de um sistema de reciprocidades que abre, necessariamente, novos canais de comunicação e diálogo entre o setor público e as comunidades envolvidas em torno da formação de uma esfera pública e cívica (isto é, uma esfera resultante do modo como a ação estatal, em consonância com outros agentes não-governamentais, impacta as redes sociais locais, estimulando o surgimento do fato associativo).

Se a circulação vertical do bem público estabelece um dispositivo de direitos e obrigações, envolvendo dirigentes, técnicos e agentes da comunidade na esfera estatal, a circulação horizontal do mesmo bem extrapola o Estado (e o círculo da governança), infiltrando-se na esfera da sociedade civil, isto é, no plano das socialidades primárias, em que a relação interpessoal conta mais do que a relação funcional (CAILLÉ, 2002). Esse segundo nível de circulação do bem público, no interior da sociedade civil, atribui nova qualidade às interações entre o doador e o receptor da ação governamental, favorecendo a emancipação de um certo espírito associativo e democrático (CAILLÉ, 2002).

Essa discussão sobre o caráter interativo da ação pública nos leva a compreender que a existência de políticas públicas emancipadoras depende não apenas do Estado mas da sociedade civil, ou melhor, do modo como o receptor da ação governamental vai fazer circular horizontalmente o bem recebido. Aqui, é fundamental que os atores sociais entendam que a ação estatal, embora tenha um caráter de obrigatoriedade legal, não se reduz, contudo, a ela. O receptor da política estatal deve compreender que a política pública encerra uma ação de pagamento, ao cidadão, de uma dívida política e simbólica do Estado. Aceitando o paga-

mento de tal dívida, o donatário contrai também uma obrigação não com o Estado, mas com a democracia.

Há, então, um duplo registro na política pública, o da legalidade burocrática e o da obrigação de generosidade (para quitação da dívida simbólica e política do Estado com relação ao contribuinte), que deve ser compreendido pelos atores sociais locais para que essa compreensão possa reverter-se, favoravelmente, em modos de organização das redes comunitárias. Pelo primeiro registro, os atores sociais tranquilizam-se a respeito da valorização dos princípios da igualdade e da universalidade (que respondem ao papel do Estado como regulador da nação). Pelo segundo registro, os atores sociais sentem-se implicados com a tarefa de continuar a fazer circular a obrigação de generosidade. O esforço de efetivação dessa obrigação leva o indivíduo isolado em sua rede social a mover-se na direção de uma esfera associativa e cívica. Nesse momento, materializa-se a perspectiva de surgimento de uma cidadania plural e participativa.

Nesse caso, a redistribuição do bem público, recebido por parte das redes e atores sociais, tem um valor maior quando o indivíduo se vê motivado a não privatizá-lo, apropriando-se dele com objetivos particularistas (os líderes associacionistas, por exemplo, que se beneficiam pessoalmente dos recursos públicos destinados à prática associativa), mas a utilizá-lo em favor da coletividade. Tal sentido generoso da ação do recebedor apenas acontece quando ele percebe que a política pública (bolsa-escola, renda mínima, seguro-desemprego, política de emprego e de crédito, saúde gratuita etc.) contém um elemento de generosidade incondicional. Por isso que, ao perceber essa obrigação de generosidade incondicional do Estado, corporificada no dirigente público (técnicos, conselhos etc.), o ator local conhece condições excepcionais para aderir voluntariamente à causa pública, o que se dá pela retribuição do bem público recebido à própria democracia.

Tal motivação se legitima no fato de que, ao agir generosamente, o indivíduo recebedor de uma primeira ação pública (uma doação governamental realizada, por exemplo, através dos esforços de melhoria da qualidade do ensino, das instalações, da merenda etc.) não se percebe lesado em seus interesses pessoais (como no caso do indivíduo egoísta,

apenas preocupado em calcular seus ganhos pessoais), mas enriquecido pelas possibilidades de um eu mais ativo e generoso, que encontra sua realização no bem-estar coletivo. Aqui, o elemento “confiança” (no outro, no Estado, na governança) aparece como requisito fundamental para o estabelecimento de uma política pública cujos efeitos emancipadores se enraízem no imaginário social.

RECEBIMENTO DA DÁVIDA ESTATAL E DEVOLUÇÃO PELA FORMAÇÃO DE REDES SOCIAIS

Infelizmente, as implicações políticas e simbólicas do momento do “recebimento” não têm merecido a devida atenção dos gestores e especialistas. O “recebimento” é visto, em geral, como algo mecânico e pouco significativo para gerar-se um clima favorável à liberação da criatividade e da solidariedade do cidadão (clima que despertaria, simultaneamente, o germe de uma responsabilidade coletiva que é a base de uma moral social democrática). Esse momento do “recebimento” tem uma significação expressiva para a produção do vínculo social, já que a doação governamental, ao mesmo tempo obrigada e gratuita, pode gerar sentimentos e reações diversas. De um lado, quando prevalece a lógica da obrigação sobre a da liberdade e da gratuidade, nasce, geralmente, um sentimento de humilhação e de inferiorização, pois o recebedor da ação se sente impotente para negociar seu lugar e, por conseguinte, para ser agente ativo na circulação horizontal do bem público. De outro lado, quando as lógicas da gratuidade e da liberdade predominam sobre a da obrigação, então se estabelece mais facilmente a cumplicidade entre governante e cidadão, o que repercute na disseminação horizontal e gratuita do bem público, junto às redes sociais locais envolvidas. Nesse segundo caso, em vez da humilhação, a rede social vive a libertação pelo movimento em favor da formação de uma esfera cívica (Trata-se, aqui, pelo menos no caso brasileiro, de uma reflexão normativa, pois, na realidade, as confusões entre o que é de domínio público e o que é de domínio privado ou corporativista termina impedindo a circulação dos bens públicos em favor de uma democracia igualitária e plural).

Importante é que o outro-recebedor (as redes sociais e comunitárias locais) possa ser estimulado a dar seqüência ao “recebimento” (da doação estatal materializada pelas políticas sociais) através de uma nova ação, a de “retribuição”, que se realiza não necessariamente no mesmo lugar e no mesmo momento. Às vezes, o movimento da “retribuição” precisa de tempo para ser maturado e, também, de condições sociológicas e políticas propícias para florescer, sobretudo em sociedades como a brasileira, em que não existe uma tradição de organização e participação local, com vistas à constituição de uma esfera pública (o MST, justiça se faça, vem quebrando essa lógica inercial das redes locais).

Por isso, é fundamental que o planejamento público possa contemplar os três momentos da circulação da dádiva pública: o da doação pelo governo (no caso, governantes, dirigentes, funcionários e membros da comunidade engajados nas ações governamentais), o do recebimento (que tem, na rede social local, sua variante central) e o da retribuição (que implica o modo como a rede social local se articula com outras redes, com vistas a assegurar uma aprendizagem da cidadania que seja associativa e política).

Para que esse sistema de reciprocidade, fundado na dádiva e realizado em três movimentos, o de “dar”, o de “receber” e o de “retribuir” (MAUSS, 1999; GODBOUT, 1998; CAILLÉ, 2002), funcione efetivamente a favor de um novo tipo de democracia, que seja participativa e direta, é necessário assegurarem-se mecanismos para orientar socialmente a “retribuição” do bem público a ser feita pelo “outro”, o conjunto dos atores sociais locais e suas redes de pertencimento, transformado em agente de promoção do cidadão. Importante, pois, é motivar as redes locais a converterem a esfera privada e comunitária (famílias, amigos, vizinhos etc.) em esfera pública e associativa. Para isso, é necessário que os indivíduos saiam de si (de suas preocupações privatistas reproduzidas pela tradição cultural) para reconhecer que a dívida simbólica, contraída no momento da aceitação do bem público, deve ser quitada de alguma maneira socialmente solidária.

Num governo democrático, os bens em circulação, dados gratuitamente (escola, saúde, saneamento, segurança etc.), não estão sujeitos às leis mercantis, mas às leis da reciprocidade social e da gratuidade

que se superpõem à lógica redistributivista estatal. Por isso, é importante que a reorganização dos mecanismos de promoção da cidadania, no plano local, leve em conta a necessidade de que a ação voluntária redistributivista, por exemplo, de um aluno tornado cidadão pela ação pública se materialize, concretamente, por um gesto espontâneo e solidário, orientado, diretamente, para a rede social de que ele faz parte e, indiretamente, para toda a comunidade maior, que, por conseguinte, também se vê beneficiada pela gratuidade da política pública.

Deve-se evitar que tal sistema de reciprocidade de caráter público seja apropriado por certos indivíduos, geralmente políticos conservadores, que procuram canalizar a retribuição em favor próprio. No caso dessa "retribuição" ser deslocada para indivíduos intermediários, que procuram capitalizar de modo privado o aspecto gratuito da ação governamental, desaparece, então, a possibilidade de surgimento de um sistema de reciprocidades horizontal, plural e aberto. Renasce em seu lugar, fatalmente, o velho clientelismo, que é um sistema de reciprocidade vertical, no qual a obrigação estatal é desvirtuada, sendo submetida aos interesses particulares das elites dominantes.

Por isso, é relevante que a "retribuição" da ação pública seja dirigida à própria democracia considerada como um fim em si mesma, e não como um instrumento do poder dominante. Isto é, para que a "retribuição" da política social do Estado pelos atores-recebedores (atores individuais e respectivas redes sociais) seja dirigida à democracia, e não a qualquer grupo de interesse particular, deve-se ter claro que a ação pública, obrigada, mas gratuita, tem, como meta final, atingir equitativamente a sociedade como um todo, mesmo que a ação seja particularizada através de atores sociais individualmente localizados.

Políticas públicas, que limitem a idéia de cidadania ao dilema produtor x consumidor (o ator social não como cidadão, mas como cliente) ou ao receptor de políticas caridosas, que negligenciam o sentimento de quem recebe a doação (o ator social como cidadão obediente e passivo), apenas geram situações sociais "esquizofrênicas": num lado, indivíduos bem alimentados e servis para um capitalismo saudável em sua voracidade para apropriar-se da energia humana; no outro, cidadãos passivos, pouco criativos, não-reinvidicativos e, logo, também, desinteressados pelo ideal democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATLAN, H. **Viver e conhecer. Cronos** (Revista do programa de pós-graduação em Ciências Sociais da UFRN), Natal, v. 2, n 2, jul./dez. 2003.

CAILLÉ, A. **O princípio da razão, o utilitarismo e o anti-utilitarismo Sociedade e Estado** (Dádiva e solidariedades urbanas), Brasília, vol. XVI, n°s 1 e 2, jan./dez. 2001.

_____. (2002) **Antropologia do dom: o terceiro paradigma**. Petrópolis: Vozes, 2002.

CHANIAL, P. **Justice, don et association: la délicate essence de la démocratie**. Paris: La Découverte/ Mauss, 2001.

DURKHEIM, E. (1970) **La science sociale et l'action**. Paris: PUF, 1970.

_____. **De la division du travail social**, Paris: PUF, 1991.

FIXOT, Anne-Marie. **Le don à la croisié du symbolisme et du possible. Revue du Mauss Semestrielle** (À qui se fier? Confiance, interaction et théorie des jeux). Paris, n 4, La Découverte/MAUSS, 1994.

FONTES, B; EICHNER, K. **Sobre a estruturação de redes sociais em associações voluntárias: estudos empíricos de organizações não-governamentais. Sociedade e Estado** (Dádiva e solidariedades urbanas), Brasília, v. XVI, n°s 1 e 2, jan./dez. 2001.

GODBOUT, J. **O espírito da dádiva**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

_____. **Le don, la dette et l'identité**, Paris: La Découverte/MAUSS.

LANIADO, Ruthy. **Troca e reciprocidade no campo da cultura política. Sociedade e Estado**, Brasília, v. XVI, n°s 1 e 2, jan./dez. 2001.

MARSHAL, T.H. **Cidadania, classe social e status**, Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, P.H. **A dádiva entre os modernos: discussão sobre os fundamentos e as regras do social**. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARTINS, P.H; MEDEIROS, A. **Economia solidária e popular : questões teóricas e práticas**, Recife: Bargaço/Prefeitura da Cidade do Recife.

MAUSS, Marcel. **Essai sur le don**. In : ———. Sociologie et Antropologie. Paris: PUF, 1999.

MEAD, G. (1962) **Mind, self and society**. Chicago: The University of Chicago Press, 1962.

NUNES, B. F.; MARTINS, P.H. **Dádiva e solidariedades urbanas** (apresentação – texto dos organizadores) **Sociedade e Estado**, Brasília, v. XVI, n^os 1 e 2, jan./dez. 2001.

SIMMEL, G. **The philosophy of money**. London: Routledge & Kegan, 1999.

VIEIRA, L. **Cidadania e globalização**, Rio de Janeiro: Record, 1997.