

IO PARA UMA REINVENÇÃO SOLIDÁRIA E PARTICIPATIVA DO ESTADO

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

A questão da reforma do Estado é uma questão intrigante. Dos dois paradigmas de transformação social da modernidade – a revolução e o reformismo –, o primeiro foi pensado para ser exercido contra o Estado e o segundo, para ser exercido pelo Estado. Para o reformismo, o paradigma que acabou por dominar nos países centrais e que posteriormente veio a estender-se a todo o sistema mundial, a sociedade é a entidade problemática e, como tal, objeto de reforma. O Estado, esse, é a solução do problema, o sujeito da reforma. A primeira observação a fazer é, pois, que quando, como hoje acontece, o Estado se torna ele próprio problemático e se transforma em objeto de reforma, o que está verdadeiramente em causa é a crise do reformismo. Ou seja, a reforma do Estado é o outro lado da crise do reformismo. Esta observação conduz a uma outra, formulável como questão: se, durante a vigência do reformismo, o Estado foi o sujeito da reforma e a sociedade, o objeto, hoje, quando o Estado se constitui como objeto de reforma, quem é o sujeito da reforma? Será agora a vez da sociedade? E, nesse caso, quem na sociedade? Ou será o próprio Estado quem se auto-reforma? E, nesse caso, quem no Estado é o sujeito da reforma de que o Estado é objeto? Ou, ainda, será que a reforma do Estado põe em causa a distinção entre Estado e sociedade que até agora tem vigorado? Neste texto começarei por analisar o contexto social e político do movimento para a reforma do Estado. Indicarei depois brevemente as diferentes alternativas de reforma e seus promotores para me concentrar então no papel do chamado terceiro setor na reforma do Estado, especificando as condições que determinam o sentido político desse papel e da reforma em que ele se traduz.

Depois de um breve período em que pretendeu ser a via gradual, pacífica e legal para o socialismo, o reformismo, no seu sentido mais amplo, foi o processo político através do qual o movimento operário e seus aliados resistiram à redução da vida social à lei do valor, à lógica da acumulação e às regras do mercado por via da incorporação de uma institucionalidade que garantiu a sustentabilidade de interdependências não-mercantis, cooperativas, solidárias e voluntárias. Essa institucionalidade significou a vigência possível do interesse geral ou do interesse público numa sociedade capitalista, um interesse desdobrado em três grandes temas: a regulação da economia, a proteção social contra riscos sociais e a segurança contra a desordem e a violência. A institucionalidade reformista traduziu-se numa articulação específica entre os três princípios de regulação na modernidade: o princípio do Estado, o princípio do mercado e o princípio da comunidade. Estabeleceu-se um círculo virtuoso entre o princípio do Estado e o princípio do mercado de que ambos saíram reforçados, enquanto o princípio da comunidade, assente na obrigação política horizontal cidadão a cidadão, foi descaracterizado na medida em que o reconhecimento político da cooperação e a solidariedade entre cidadãos foi restringido às formas de cooperação e de solidariedade mediadas pelo Estado. Nesta nova articulação regulatória, o potencial caótico do mercado, que se manifestava sob a forma da questão social – anomia, exclusão social, desagregação familiar, violência –, foi mantido sob controle na medida em que a questão social entrou na agenda política pela mão da democracia e da cidadania social. Politizar a questão social significou submetê-la a critérios não-capitalistas, não para a eliminar, mas tão-só para a minorar e, nessa medida, manter sob controle o capitalismo enquanto consequência (a questão social) significou legitimá-lo enquanto causa. O Estado foi a arena política onde o capitalismo procurou realizar todas as suas potencialidades por via do reconhecimento dos seus limites. A forma política mais acabada do reformismo foi o Estado-Providência nos países centrais do sistema mundial e o Estado desenvolvimentista nos países semiperiféricos e periféricos.

O reformismo assenta na idéia de que só é normal a mudança social que pode ser normalizada. A lógica da normalização deriva de uma simetria entre melhoria e repetição e os dispositivos da normalização são o direito, o sistema educativo e a identidade cultural. A repetição é a condição da ordem e a melhoria é a condição do progresso. As duas pertencem-se mutuamente e o ritmo da mudança social normal é determinado pela seqüência dos momentos de repetição e dos momentos de melhoria.

Há algo de paradoxal no reformismo: na medida em que uma dada condição social se repete, não melhora: e na medida em que melhora, não se repete. Esse paradoxo, longe de paralisar a política reformista, é a sua grande fonte de energia. É assim por duas razões principais. Por um lado, o caráter

fragmentário desigual e seletivo da mudança social normal confere-lhe grande opacidade, fazendo com que a mesma condição ou política seja por uns grupos sociais considerada repetição e, por outros, considerada melhoria; os conflitos entre estes grupos são o motor das reformas. Por outro lado, a ausência de uma direção global na mudança normal permite que os processos de mudança possam ser vistos quer como fenômenos de curto prazo, quer como manifestações de curto prazo de fenômenos de longo prazo. A indeterminação destas temporalidades reforça a inevitabilidade da mudança e, com ela, a legitimidade desta.

A opacidade e a indeterminação da mudança social normal operam ainda em outros três níveis, todos eles potenciadores da legitimidade do paradigma reformista. Em primeiro lugar, a articulação entre repetição e melhoria permite conceber a mudança social como um jogo de soma positiva em que os processos de inclusão social sobrepujam os da exclusão social; qualquer prova empírica em contrário, se, no limite, não puder ser refutada, tende a ser vista como um fenômeno transitório e reversível. Em segundo lugar, o caráter das medidas reformistas é intrinsecamente ambíguo, a natureza capitalista ou anticapitalista delas é, em princípio, contestável. Em terceiro lugar, a indeterminação e a opacidade das políticas reformistas conferem-lhes grande plasticidade e abstração, permitindo-lhe funcionar como modelos políticos credíveis em contextos sociais muito distintos; ao contrário das aparências e dos discursos, o paradigma da transformação reformista foi sempre mais internacional e transnacional que o paradigma da transformação revolucionária.

O papel central do Estado nacional na mudança social reformista desdobrou-se em três estratégias fundamentais: acumulação, confiança e legitimação. Através das estratégias de acumulação, o Estado garantiu a estabilidade da produção capitalista. Através das estratégias da confiança, o Estado garantiu a estabilidade das expectativas aos cidadãos ameaçados pelos riscos decorrentes das externalidades da acumulação capitalista, e da distanciação das ações técnicas em relação às suas conseqüências e, portanto, ao contexto imediato das interações humanas. Através das estratégias de hegemonia, o Estado garantiu a lealdade das diferentes classes sociais à gestão estatal das oportunidades e dos riscos e, nessa medida, garantiu a sua própria estabilidade, tanto enquanto entidade política como enquanto entidade administrativa.

Vejamus mais em detalhe o campo da intervenção social de cada uma das estratégias estatais, bem como o modo como em cada uma delas operam a simetria entre repetição e melhoria e os códigos binários de avaliação política. O campo de intervenção social da estratégia de acumulação é a mercantilização do trabalho de bens e serviços: o momento de repetição da mudança normal neste campo é a sustentabilidade da acumulação e o momento da melhoria, o crescimento econômico. A avaliação política pauta-se pelo cón-

go binário: promover o mercado/restringir o mercado. A estratégia da hegemonia abrange três campos sociais de intervenção. O primeiro campo é o da participação e da representação política, sendo o código binário: democrático/antidemocrático. Nela a repetição é a democracia liberal e a melhoria, a expansão dos direitos de cidadania. O segundo campo é o consumo social sujeito ao código binário justo/injusto. A repetição é a paz social, a melhoria, a equidade social. O terceiro campo é o consumo cultural, a educação e a comunicação de massa, sujeito ao código leal/desleal, em que o momento de repetição é a identidade cultural e o momento de melhoria, a distribuição do conhecimento e da informação. Finalmente, a estratégia de confiança abrange igualmente três campos de intervenção social. O primeiro é o dos riscos nas relações internacionais avaliados segundo o código amigo/inimigo. O momento de repetição é a soberania e a segurança nacionais e o momento de melhoria, a luta por melhorar a posição no sistema mundial. O segundo é o dos riscos das relações sociais (dos crimes aos acidentes), sujeito ao duplo código binário legal/ilegal, relevante/irrelevante. Nele a repetição é a ordem jurídica em vigor, e a melhoria, prevenção dos riscos e o aumento da capacidade repressiva. Finalmente, o terceiro campo é o dos riscos da tecnologia e dos acidentes ambientais, sujeito ao código binário: seguro/inseguro, previsível/imprevisível. O momento de repetição é o sistema de peritos e o de melhoria, o avanço tecnológico.

O paradigma reformista assenta em três pressupostos. Primeiro, os mecanismos de repetição e de melhoria operam eficazmente no âmbito do território nacional sem grande interferência externa nem grande turbulência interna. Segundo, a capacidade financeira do Estado assenta na sua capacidade reguladora e vice-versa, já que a segurança e o bem-estar social são obtidos pela produção em massa de produtos e serviços que têm a forma de mercadoria, ainda que não sejam distribuídos através do mercado. Terceiro, os riscos e os perigos que o Estado gere através das estratégias de confiança não ocorrem com grande frequência e, quando ocorrem, se dão numa escala adequada à intervenção política e administrativa do Estado.

Esses três pressupostos dependem, contudo, de um metapressuposto. Enquanto mudança social normal, o reformismo não é pensável sem o contraponto da mudança social anormal, ou seja, da revolução. Aliás, o mesmo vale para a revolução. A análise das grandes revoluções modernas mostra que todas elas recorrem ao reformismo como condição do seu êxito e consolidação. De fato, uma vez ocorrida a ruptura revolucionária, as primeiras medidas dos novos poderes foram invariavelmente as de se protegerem contra a eclosão de novas revoluções, para o que recorreram à lógica reformista da repetição e melhoria. Retrospectivamente, pois, as revoluções têm sido sempre o momento inaugural do reformismo, enquanto o reformismo só faz sen-

tido político enquanto processo pós-revolucionário. Mesmo quando o seu objetivo é prevenir a eclosão da revolução, a sua lógica opera por antecipação da situação pós-revolucionária.

A CRISE DO REFORMISMO

Desde a década de 1980 temos vindo a assistir à crise do paradigma da mudança normal. A simetria entre repetição e melhoria perdeu-se; em vez dela, a repetição começou a ser vista como a única melhoria possível e, com isso, o jogo de soma positiva foi substituído pelo jogo de soma zero, e os processos de exclusão social passaram a dominar sobre os de inclusão social. Um a um, os pressupostos do reformismo foram postos em causa. O capitalismo global e o seu braço político, o Consenso de Washington, desestruturaram os espaços nacionais de conflito e negociação, minaram a capacidade financeira e reguladora do Estado, ao mesmo tempo que aumentaram a escala e a frequência dos riscos até uma e outra ultrapassarem os limiares de uma gestão nacional viável. A articulação entre as três estratégias do Estado – acumulação, hegemonia e confiança –, que presidem ao reformismo, entrou em processo de desagregação e foi paulatinamente substituída por uma outra dominada inteiramente pela estratégia de acumulação.

O Estado fraco, que emerge do Consenso de Washington, só é fraco no nível das estratégias de hegemonia e de confiança. No nível da estratégia de acumulação, é mais forte do que nunca, na medida em que passa a competir ao Estado a gerir e a legitimar no espaço nacional as exigências do capitalismo global. Não se trata, pois, da crise do Estado em geral, mas de um certo tipo de Estado. Não se trata do regresso do princípio do mercado, mas de uma nova articulação, mais direta e mais íntima, entre o princípio do Estado e o princípio do mercado. Na verdade, a fraqueza do Estado não foi o efeito secundário ou perverso da globalização da economia. Foi um processo político muito preciso destinado a construir um outro Estado forte, cuja força esteja mais finamente sintonizada com as exigências políticas do capitalismo global. A força do Estado, que no período do reformismo consistiu na capacidade do Estado em promover interdependências não-mercantis, passou a consistir na capacidade do Estado em submeter todas as interdependências à lógica mercantil. O mercado por si só está longe de o poder fazer sem correr o risco de ingovernabilidade.

Contudo, a crise do reformismo decorreu, antes de mais, da crise do seu metapressuposto, a pós-revolução. Com a queda do muro de Berlim, passamos de um período pós-revolucionário para um período pós-pós-revolucio-

nário. Fora do contexto político da pós-revolução, o reformismo deixou de fazer sentido. Deixou de ser possível porque deixou de ser necessário, e não o contrário. Enquanto não surgir no horizonte um outro momento revolucionário, não será inaugurado um novo paradigma reformista. O colapso da tensão entre repetição e melhoria, enquanto paradigma de transformação social e a conversão da repetição na única hipótese de melhoria possível, significa, sem dúvida, exclusão social e degradação da qualidade de vida da maioria, mas não significa estagnação. Trata-se de um movimento intenso, caótico, feito de superinclusões e de superexclusões, que não se deixa controlar pelo ritmo da repetição e melhoria. Não se trata de mudança normal, tampouco de mudança anormal. A questão da reforma é substituída pela questão da governabilidade. É o movimento de mudança social próprio de um período histórico que é demasiado prematuro para ser pré-revolucionário e demasiado tardio para ser pós-revolucionário. É esse o nosso período histórico.

A primeira fase: o Estado irreformável

O reformismo, tal como a revolução, visou à transformação da sociedade. No caso do reformismo, forças sociais que o sustentaram usaram o Estado como instrumento de transformação social. Como cada intervenção do Estado na sociedade é também uma intervenção no próprio Estado, este transformou-se profundamente, sobretudo nos últimos cinquenta anos. O fim do reformismo social determinou o início do movimento para a sua reforma. Este movimento conheceu duas fases principais. A primeira assentou paradoxalmente na idéia de que o Estado é irreformável, é inerentemente ineficaz, parasitário e predador, por isso a única reforma possível e legítima consiste em reduzi-lo ao mínimo necessário ao funcionamento do mercado. O potencial de fracasso e de dano do Estado só pode ser reduzido com a diminuição de seu tamanho e de seu âmbito. É nesta fase que se retoma um debate que vinha já do século XIX sobre as funções do Estado. Distingue-se então entre as funções que lhe são exclusivas daquelas que ele foi tomando por usurpação ou concorrência de outras instâncias não estatais de regulação social, com a implicação de que o Estado deve ser confinado às suas funções exclusivas.

Essa fase do movimento da reforma do Estado iniciou-se com o Consenso de Washington e prolongou-se até os primeiros anos da década de 1990. Tal como o reformismo social foi um movimento global, desta vez impulsionado pelas instituições financeiras multilaterais e pela ação concertada dos estados centrais, com recurso a dispositivos normativos e institucionais muito poderosos pela sua abstração e unidimensionalidade, tais como dívida externa, ajustamento estrutural, controle do déficit público e da inflação, privatização,

desregulamentação, ameaças de colapso iminente do Estado-Providência e sobretudo da segurança social, e a conseqüente redução drástica do consumo coletivo da proteção social etc. etc.

Esta primeira fase da reforma do Estado, a fase do Estado mínimo, atingiu o seu clímax com as convulsões políticas nos países comunistas da Europa Central e do Leste, mas foi aí também que os limites da sua lógica reformadora se começaram a manifestar. A emergência das máfias, a corrupção política generalizada e o colapso de alguns estados do chamado Terceiro Mundo vieram mostrar os dilemas do consenso do Estado fraco. É que, como a reforma do Estado tem de ser levada a cabo por ele próprio, só um Estado forte pode produzir eficazmente a sua fraqueza. Por outro lado, como toda a desregulamentação envolve regulamentação, o Estado, paradoxalmente, tem de intervir para deixar de intervir. Em face disto, começou a ser claro que o capitalismo global não pode dispensar a existência de estados fortes, ainda que a força estatal tenha de ser de um tipo muito diferente daquele que vigorou no período do reformismo e se traduziu no Estado-Providência e no Estado desenvolvimentista. Há, pois, que reconstruir essa nova força estatal. A questão do Estado não se resolve pela redução da quantidade de Estado. Resolve-se, sim, pela construção de uma outra qualidade de Estado e para isso há que, ao contrário do que sucedeu na primeira fase, partir da idéia de que o Estado é reformável. É este o perfil geral da segunda fase do movimento da reforma do Estado, a fase em que nos encontramos. Só nesta fase o pêndulo do reformismo passa inequivocamente do reformismo social, a cargo do Estado, para o reformismo estatal, a cargo dos setores da sociedade com capacidade de intervenção no Estado. Esta oscilação, aparentemente simétrica, esconde uma profunda assimetria. Enquanto o reformismo social, sendo um movimento transnacional, foi um movimento transnacional de baixa intensidade, já que ocorreu no espaço-tempo nacional – a sociedade nacional e o Estado-nação –, propulsionado por forças sociais e políticas nacionais, o reformismo estatal é um movimento transnacional de alta intensidade, uma vez que as forças que o promovem com mais convicção são elas próprias transnacionais. A sociedade nacional é agora o espaço-miniatura de uma arena social global. O Estado nacional, sobretudo na periferia do sistema mundial, é uma caixa de ressonância de forças que o transcendem.

A Segunda fase: o Estado reformável

Esta segunda fase, de que me passarei a ocupar de seguida, é social e politicamente mais complexa do que a anterior. A primeira fase, a do Estado mínimo irreformável, foi totalmente dominada pela força e pelos interesses

do capitalismo global. Foi a fase áurea do neoliberalismo. Nos países centrais, o movimento sindical foi fustigado pela desagregação da legislação fordista e, rápida e violentamente, posto na defensiva. A esquerda marxista, que desde a década de 1960 procedera à crítica do Estado-Providência, sentiu-se desarmada para o defender e os novos movimentos sociais, ciosos da sua autonomia em relação ao Estado e interessados em áreas de intervenção social consideradas marginais pelo bloco corporativo que sustentava o Estado-Providência, não se sentiram mobilizados para defender o reformismo que este último protagonizava. Nos países semiperiféricos, o Estado desenvolvimentista tinha sido também, em muitos casos, um Estado autoritário e repressivo e as forças progressistas concentraram-se nas tarefas da transição democrática. Muitas das receitas neoliberais, porque desmantelavam o intervencionismo do Estado autoritário, passaram politicamente como contributos para o processo de democratização, beneficiando assim da legitimidade que este último granjeava, sobretudo entre o operariado industrial e as classes médias urbanas. Nos países periféricos, a desvalorização dos poucos produtos por eles colocados no comércio internacional, a dívida externa e o ajustamento estrutural transformaram o Estado numa entidade quase inviável, um lumpen-Estado à mercê da benevolência internacional.

A primeira fase do movimento de reforma do Estado foi, por estas razões, um período de pensamento único, de diagnósticos inequívocos e de terapias de choque. Os resultados “disfuncionais” que delas resultaram e as brechas que produziram no Consenso de Washington, a reorganização das forças progressistas que entretanto se verificou, e o fantasma da ingovernabilidade e o seu possível impacto nos países centrais por via da imigração, das epidemias ou do terrorismo, todos estes fatores contribuíram para que se abrisse numa segunda fase da reforma do Estado e que nesta fase fosse muito mais amplo o espectro político, mais profundas as controvérsias e mais credíveis as alternativas. Em termos de engenharia institucional, esta fase assenta em dois pilares fundamentais: a reforma do sistema jurídico e em especial do sistema judicial e o papel do chamado terceiro setor na reforma do Estado. Neste texto concentrar-me-ei neste segundo pilar.

A REFORMA DO ESTADO E O TERCEIRO SETOR

“Terceiro setor” é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por

objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais. Entre tais organizações podem mencionar-se cooperativas, associações mutualistas, associações de solidariedade social, organizações não-governamentais, organizações quasi-não-governamentais, organizações de voluntariado, organizações comunitárias ou de base etc. As designações vernáculas do terceiro setor variam de país para país e as variações, longe de serem meramente terminológicas, refletem histórias e tradições diferentes, diferentes culturas e contextos políticos. Em França é tradicional a designação de economia social; nos países anglo-saxônicos, fala-se de setor voluntário e de organizações não-lucrativas; enquanto nos países do chamado Terceiro Mundo domina a designação de organizações não-governamentais.

Nos países centrais, e em especial na Europa, o terceiro setor surgiu no século XIX como alternativa ao capitalismo, tendo raízes ideológicas heterogêneas que vão do socialismo, em suas múltiplas faces, ao cristianismo social e ao liberalismo, visando novas formas de organização de produção e de consumo que ora desafiavam frontalmente os princípios da economia política burguesa em ascensão, ora buscavam tão-só minimizar os custos humanos da Revolução Industrial, funcionando de modo compensatório e em contraciclo. Subjacente a todo este movimento, em que boa parte do operariado e das classes populares se reviu durante algum tempo, estava o propósito de combater o isolamento do indivíduo ante o Estado e a organização capitalista da produção e da sociedade. A idéia de autonomia associativa é, pois, matricial nesse movimento. É ela que organiza e articula todos os outros vetores normativos do movimento, como sejam a ajuda mútua, a cooperação, a solidariedade, a confiança, a educação para formas alternativas de produção, de consumo e, afinal, de vida.

Não cabe aqui fazer a história da economia social durante o nosso século. Se, por um lado, o movimento socialista e comunista cedo abandonou os preceitos e objetivos da economia social em favor de outros considerados mais avançados e mais eficazes na construção de uma alternativa ao capitalismo, por outro lado, em muitos países da Europa, as cooperativas, as mutualidades e as associações de solidariedade social consolidaram importantes intervenções complementares no domínio da proteção social, nomeadamente nas áreas da proteção previdencial, da saúde e da assistência social. Importante para a minha análise é o fato de, desde finais da década de 1970, se ter vindo a assistir nos países centrais à reemergência do terceiro setor ou da economia social. Não se trata de um mero regresso ao passado – alguns autores falam da “nova economia social” –, mas são evidentes no novo terceiro setor os ecos, as memórias e a cultura institucional do velho terceiro setor. Antes de me debruçar sobre o significado político desta reemergência, devo referir que uma das novidades mais notórias do novo terceiro setor é o fato

de ele ter emergido com igual pujança nos países periféricos e semiperiféricos do sistema mundial sob a forma de organizações não-governamentais, quer nacionais, quer transnacionais. Se em alguns destes países tais organizações resultaram da consolidação e, por vezes, do declínio dos novos movimentos sociais, em outros, sobretudo nos mais periféricos, o surto de tais organizações decorreu da mudança de estratégia dos países centrais no domínio da assistência internacional, a qual passou a ser canalizada preferencialmente para atores não estatais.

Não é fácil determinar o significado político da reemergência do terceiro setor. A heterogeneidade política que o caracteriza desde o século XIX é agora potenciada pelo fato de estar a emergir, tanto nos países centrais como nos países periféricos e, portanto, em contextos sociais e políticos muito distintos. A própria unidade de análise deste fenômeno é problemática, pois, se nos países centrais o terceiro setor parece ser o resultado de forças endógenas identificáveis no espaço nacional, em alguns países periféricos, sobretudo nos menos desenvolvidos, o terceiro setor é o efeito local de induções, quando não de pressões ou de interferências internacionais.

Muito em geral poderá dizer-se que a emergência do terceiro setor significa que, finalmente, o terceiro pilar da regulação social na modernidade ocidental, o princípio da comunidade, consegue destronar a hegemonia que os outros dois pilares, o princípio do Estado e o princípio do mercado, partilharam até agora com diferentes pesos relativos em diferentes períodos. O grande teorizador do princípio da comunidade foi Rousseau, que o concebeu como contraponto indispensável do princípio do Estado. Enquanto este último estabelecia a obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado, o princípio da comunidade afirmava a obrigação política horizontal e solidária de cidadão a cidadão. Segundo ele, é esta a obrigação política originária, a que estabelece a inalienabilidade da soberania do povo de que deriva a obrigação política com o Estado.

A comunidade é assim concebida como um todo e é isso que explica as reservas de Rousseau às associações e corporações, podendo, aliás, por isso, parecer estranho que o invoque como patrono do princípio da comunidade. A verdade é que, para Rousseau, a comunidade é um todo e é como todo que deve ser salvaguardada. Para isso, é necessário eliminar todos os obstáculos às interações políticas entre cidadãos, uma vez que só destas pode emergir uma vontade geral não distorcida. Dada a sua concepção de soberania popular, Rousseau, ao contrário de Montesquieu em *L'Esprit des Loix*, não precisa de conceber as associações e as corporações como barreiras contra a tirania do Estado. Pelo contrário, Rousseau preocupa-se com a possibilidade de as associações e corporações se poderem transformar, elas próprias, em grupos poderosos e privilegiados capazes de distorcer a vontade geral em favor dos seus

interesses particulares. Por isso, propõe que, a haver associações, elas sejam pequenas, no maior número possível e que se evitem desigualdades de poder entre elas. Esta posição de Rousseau tem hoje uma atualidade renovada. No momento em que o terceiro setor é crescentemente invocado como um antídoto contra a privatização do Estado de Bem-Estar por grupos de interesse corporativos, é importante reter a advertência de Rousseau de que o terceiro setor pode ser ele próprio uma fonte de corporativismo.

O ressurgimento do terceiro setor neste fim de século pode ser lido como a oportunidade para o princípio da comunidade comprovar as suas vantagens comparativas em relação ao princípio do mercado e ao princípio do Estado, os quais terão falhado nas respectivas tentativas de hegemonizar a regulação social nos períodos anteriores, o princípio do mercado no período do capitalismo desorganizado ou capitalismo liberal, e o princípio do Estado no período do capitalismo organizado ou capitalismo fordista. Esta leitura peca, porém, por demasiado superficial. Em primeiro lugar, não é tão claro que estejamos perante um duplo falhanço, do Estado e do mercado; em segundo lugar, a existir tal falhanço, é ainda menos claro que o princípio da comunidade, depois de um século de marginalização e de colonização por parte do Estado e do mercado, tenha ainda a autonomia e a energia necessárias para protagonizar uma nova proposta de regulação social, mais justa, capaz de repor a equação entre regulação social e emancipação social que constitui a matriz originária da modernidade ocidental.

Quanto à primeira questão, não me parece que o princípio do mercado esteja a passar por qualquer crise. Ao contrário, o período atual pode ser visto como um período de hegemonia do mercado, não só sobre o Estado mas também sobre a comunidade, identificável na *hubris* com que a lógica empresarial do lucro tem vindo a permear áreas de sociedade civil até agora poupadas à incivilidade do mercado como, por exemplo, a cultura, a educação, a religião, a administração pública, a proteção social, a produção e gestão de sentimentos, atmosferas, emoções, ambientes, gostos, atrações, repulsas, impulsos. A mercantilização do modo de estar no mundo está a converter-se no único modo racional de estar no mundo mercantil.

Quanto ao princípio do Estado, é evidente que a crise do reformismo social ou do fordismo, central e periférico, representa uma crise das formas políticas estatais que dominaram no período anterior, o Estado do Bem-Estar no centro do sistema mundial e o Estado desenvolvimentista na semiperiferia e periferia do sistema mundial. Mas não se trata de uma crise generalizada do Estado e muito menos de uma crise final como pretendem as teses mais extremistas da globalização. O caráter repressivo do Estado, o seu protagonismo nos processos de regionalização supranacional e de liberalização da economia mundial, a sua função previdencial facilitadora e protetora em relação a

empresas privadas que desempenham funções consideradas de interesse público, nada disto parece atravessar nenhuma crise. O que está em crise no Estado é o seu papel na promoção de intermediações não-mercantis entre cidadãos, nomeadamente através da política fiscal e das políticas sociais. A maior sintonia que tem vindo a ser exigida entre as estratégias de hegemonia e de confiança, por um lado, e as estratégias de acumulação, por outro, sob o domínio desta última, tem vindo a fortalecer todas as funções do Estado que contribuam para o fortalecimento do capitalismo global.

Como resulta de forma eloqüente do *World Development Report 1997* do Banco Mundial, estas funções estatais são cada vez mais importantes e exigem um Estado forte para as desempenhar. Do que se trata, pois, é de saber do impacto desta mudança de qualidade do Estado na produção dos quatro bens públicos que o Estado veio a assumir no período anterior, ou seja, a legitimidade, o bem-estar social e econômico, a segurança e a identidade cultural. Qualquer destes bens públicos assentou num modelo de regulação social, baseado numa articulação entre as diferentes estratégias estatais, que entretanto colapsou. Quando se fala hoje de reforma do Estado, os problemas que se põem são basicamente dois: (1) se esses bens são incontornáveis, e, (2) no caso de o serem, como vão ser produzidos no novo modelo de regulação no horizonte e na nova forma política em que ele se vai traduzir. É na resposta a estes dois problemas que a questão do terceiro setor surge com toda a acuidade. Portanto, ao abordá-lo, a primeira posição de partida é que o que está em causa é uma nova forma política do Estado.

Para determinar o contributo do terceiro setor neste domínio, temos então que responder à outra questão prévia acima referida: depois de décadas de marginalização e de colonização, que recursos dispõe o terceiro setor para contribuir credivelmente para a reforma do Estado? Para responder a esta questão, é útil passar em revista os debates principais que o terceiro setor tem suscitado nas duas últimas décadas. O Estado está sempre presente nesses debates, mas não com a centralidade que lhe atribuiremos na parte final deste texto.

Antes de mais, e como já referimos, é de salientar que os termos do debate divergem muito no espaço-tempo do sistema mundial. Nos países centrais, o contexto do debate a partir do fim da década de 1970 é basicamente a crise do Estado-Providência. A leitura neoliberal desta crise apontou para a privatização maciça dos serviços sociais do Estado, na segurança social, na saúde, na educação, na habitação. E, para além destes, dos próprios serviços de segurança pública e prisionais. A eficiência do mercado na gestão dos recursos foi considerada incontestável, em contraste com o funcionamento burocrático do Estado. A eficiência do mercado na gestão dos recursos colidia, no entanto, com a ineficiência (quando não, total perversidade) do mercado no

que respeita à equidade na distribuição dos recursos antes confiada ao Estado. Foram sobretudo as organizações sociais e políticas progressistas, ainda que desarmadas no que respeita à defesa da administração pública do Estado, que elas próprias tinham contestado, que conseguiram manter a tensão entre eficiência e equidade na agenda política. O terceiro setor surgiu então como o campo privilegiado para gerir essa tensão e gerar compromissos. O recurso ao terceiro setor num momento de grande turbulência institucional não deixa de ser surpreendente. É que, durante muito tempo, se pensou que uma das limitações do terceiro setor era a rigidez institucional das organizações que nele cabiam, ao tempo sobretudo cooperativas e mutualidades, uma rigidez que se adequaria mal aos desafios da mudança social acelerada. Esta rigidez, de resto, contrastava com a flexibilidade do mercado e do próprio Estado, dada a ductilidade do sistema jurídico para cobrir novas áreas de intervenção social. A partir da década de 1970, a rigidez institucional do terceiro setor parece ter desaparecido ou deixado de ser relevante e, segundo alguns autores, a popularidade do terceiro setor reside precisamente na sua plasticidade conceptual. Como dizem Anheier & Seibel (1990, p.8): “O leque amplo de atributos sociais e económicos, que cabem no termo ‘terceiro setor’, permite aos políticos servir-se daquelas partes ou aspectos do terceiro setor que apóiam a sua crítica e interpretação da crise do Estado de Bem-Estar”.

Esta ductilidade conceptual, que é politicamente útil, acaba por tornar difícil a sistematização da análise e as comparações internacionais e intersectoriais. Como diz Defourny (1992, p.46), “A variedade de soluções jurídicas, as dificuldades em encontrar termos equivalentes nas diferentes línguas, as diferentes tradições de associativismo e os diferentes contextos sociais, culturais e políticos ... [tudo isto faz que] o terceiro setor possa ser entendido internacionalmente como tendo ao mesmo tempo uma identidade bem definida e um modo flexível de dar expressão aos seus vários componentes dependendo das circunstâncias”.

Qualquer que seja a ambigüidade conceptual do terceiro setor, a verdade é que nos países centrais o ressurgimento do terceiro setor está ligado à crise do Estado-Providência. Isto significa que o terceiro setor não ressurge num contexto de lutas sociais e políticas avançadas que procuram substituir o Estado-Providência por formas de cooperação, solidariedade e participação mais desenvolvidas. Pelo contrário, ressurge no início de uma fase de retração de políticas progressistas em que os direitos humanos da terceira geração, os direitos económicos e sociais, conquistados pelas classes trabalhadoras depois de 1945, começam a ser postos em causa, a sua sustentabilidade questionada e a sua restrição considerada inevitável.

Isto significa que nos países centrais o ressurgimento de um terceiro setor autónomo, capaz de cumprir melhor que o Estado a dimensão social, não é

um processo político autônomo. É certo que as organizações do terceiro setor aproveitaram o momento político para reforçar as suas ações de *lobbying* junto do Estado e obter vantagens e concessões para o desenvolvimento da sua intervenção. Mas a verdade é que muitas das novas iniciativas do terceiro setor resultaram inicialmente de cooperativas de trabalhadores desempregados, do controle operário de empresas falidas ou abandonadas, de iniciativas locais para promover a reinserção de trabalhadores e famílias afetadas pela desindustrialização e pela reestruturação industrial etc. etc. A nova atração pelo terceiro setor resulta, assim, de um vazio ideológico provocado pela dupla crise da social democracia, que sustentava o reformismo social e o Estado-Providência, e do socialismo que durante décadas serviu, simultaneamente, de alternativa à social-democracia e de travão ao desmantelamento desta por parte das forças conservadoras.

Podemos, pois, concluir que nos países centrais o terceiro setor surge num contexto de crise, de expectativas descendentes a respeito da produção, por parte do Estado, dos quatro bens públicos acima referidos. Este contexto sugere que é grande o risco de o terceiro setor ser chamado a ressurgir, não pelo mérito próprio dos valores que subjazem ao princípio da comunidade – cooperação, solidariedade, participação, equidade, transparência, democracia interna –, mas para atuar como amortecedor das tensões produzidas pelos conflitos políticos decorrentes do ataque neoliberal às conquistas políticas dos setores progressistas obtidas no período anterior. Se esse for o caso, o terceiro setor converte-se rapidamente na “solução” de um problema irresolúvel e o mito do terceiro setor terá o mesmo destino que tiveram anteriormente o mito do Estado e o mito do mercado. Esta advertência, longe de minimizar as potencialidades do terceiro setor na construção de uma regulação social e política mais solidária e participativa, visa apenas significar que as oportunidades que se nos deparam neste domínio acontecem num contexto de grandes riscos.

Nos países periféricos e semiperiféricos, o contexto dos debates sobre o terceiro setor é muito diferente. Antes de mais, sobressai, a partir da década de 1970, o crescimento sem precedentes do terceiro setor, que aqui é conhecido pelo nome bem mais corrente de Organizações Não-Governamentais (ONGs). É de salientar também que este crescimento se deve menos à iniciativa nos países periféricos – no caso dos países semiperiféricos a situação é mais complexa – do que à iniciativa dos países centrais, das agências internacionais e das ONGs do Norte, os quais passaram a canalizar os seus fundos de ajuda ao desenvolvimento para atores sociais não-estatais. O contexto político aqui não é a crise do Estado-Providência, o qual não existe, mas, antes, o objetivo de criar o mercado e a sociedade civil através do provimento de serviços básicos que o Estado não está, e muitas vezes nunca esteve, em con-

dições de prestar. Entre 1975 e 1985, houve um aumento de 1.400% de assistência ao desenvolvimento canalizada para as ONGs (Fowler, 1991, p.55). No Nepal, as ONGs aumentaram de 220, em 1990, para 1.210, em 1993, enquanto na Tunísia cresceram de 1.886, em 1988, para 5.186, em 1991 (Hulme & Edwards, 1997, p.4). No Quênia, as ONGs controlam entre 30% e 40% das despesas de desenvolvimento e 40% das despesas de saúde (Ndegwa, 1994, p.23). Em Moçambique, os programas de emergência, a ajuda humanitária e outras atividades de desenvolvimento estão, em larguíssima medida, a cargo de ONGs transnacionais e agências internacionais que atuam em articulação com ONGs nacionais, as quais, em 1996, eram em número de 164. A visibilidade nacional e internacional das ONGs cresceu dramaticamente nos anos 90 com as Conferências da ONU, da Cimeira da Terra no Rio, em 1992, à Conferência de Mulheres em Beijing, em 1995.

Sendo muito diferentes os contextos políticos e operacionais do terceiro setor no centro e na periferia do sistema mundial, não surpreende que sejam igualmente distintos os temas de debate que o terceiro setor tem suscitado num e noutro caso. Há, obviamente, alguns pontos de comum nessa discussão e serão esses que eu privilegiarei. Quanto mais não seja, porque, por um lado, o ressurgimento do terceiro setor ocorre no contexto da expansão de uma ortodoxia transnacional, o neoliberalismo e o Consenso de Washington, e porque, por outro, uma parte do terceiro setor nos países centrais, as Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento, tem um papel decisivo na promoção, financiamento e operação das organizações não-governamentais nos países periféricos e semiperiféricos. Uma breve referência aos temas-debate esclarecer-nos-á sobre as condições para uma refundação ou reinvenção solidária e participativa do Estado e o papel do terceiro setor nela. Refiro quatro debates principais: localização estrutural entre o público e o privado; organização interna, transparência e responsabilização; redes nacionais e transnacionais; relações com o Estado.

O debate sobre a localização estrutural do terceiro setor centra-se à volta da questão de saber o que verdadeiramente o distingue dos setores tradicionais público e privado lucrativo, sendo certo que a distinção do terceiro setor se constrói a partir da combinação de características, tanto do setor público como do setor privado lucrativo. A motivação e a iniciativa da ação coletiva aproxima o terceiro setor do setor privado, ainda que no primeiro o motor da ação é a cooperação e a ajuda mútua, enquanto no segundo o motor da ação é o lucro. Este fato leva a atribuir ao terceiro setor uma eficiência gerencial semelhante à do setor privado capitalista. Mas, por outro lado, a ausência de motivo de lucro, a orientação para um interesse coletivo distinto do interesse privado, quer de quem presta o serviço ou contribui para ele, quer de quem o recebe, a gestão democrática e independente, uma distribuição de recursos

assente em valores humanos e não em valores de capital, todas estas características aproximam o terceiro setor do setor público estatal, e é com base nelas que o terceiro setor é usualmente creditado com a virtualidade de combinar eficiência com equidade.

Estas características são obviamente muito gerais e estão formuladas no nível de tipos-ideais. No plano empírico, as distinções são mais complexas. Em primeiro lugar, há organizações do terceiro setor que, pelo tipo de serviços que prestam ou produtos que produzem, estão muito mais próximas do setor privado do que do setor público. Por exemplo, as cooperativas de trabalhadores. Mas mesmo aqui há distinções a fazer. Enquanto as pequenas e médias cooperativas tendem a ser trabalho-intensivas, já que são muitas vezes o resultado do *downsizing* de empresas capitalistas, e a incentivar a participação dos trabalhadores na propriedade, na gestão e nos lucros, as grandes cooperativas são mais difíceis de distinguir das empresas capitalistas do mesmo tamanho, ainda que em geral pratiquem preços inferiores aos seus sócios e distribuam uma percentagem maior dos lucros. Por exemplo, no caso de organizações mutualistas, a lógica de seguro que vigora é bastante distinta da do seguro privado. Para além de os gastos correntes tenderem a ser baixos, privilegia-se a solidariedade entre os segurados de modo a que os segurados de baixo risco contribuam para os seguros dos segurados de alto risco. Acresce que, por exemplo no caso de Portugal, diferentemente do que se passa nas empresas seguradoras ou gestoras de fundos de pensões, cada associado mutualista – e independentemente do montante e número de modalidades subscritas – tem o mesmo direito e dever de participar nas assembléias gerais e de eleger e ser eleito para os corpos diretivos da associação.

Outras organizações do terceiro setor dedicam-se a atividades ou prestam serviços que não podem ser adequadamente expressos em dinheiro, desde o trabalho humanitário e a ajuda de emergência à educação popular. Trata-se de organizações que no *continuum* entre os pólos privado lucrativo e público estão mais próximas do pólo público. Nos países centrais e semi-periféricos, estas organizações tendem a prestar serviços anteriormente prestados pelo Estado, enquanto nos países periféricos prestam serviços que, anteriormente, ou não eram prestados, ou eram prestados pelas comunidades. Neste domínio é interessante o papel das associações de crédito, crédito informal ou crédito rotativo que, muitas vezes, não são mais que uma expressão organizativa, mais formal, de mecanismos de crédito mútuo entre classes populares, tanto rurais como urbanas.

A localização estrutural do terceiro setor torna-se ainda mais complexa no caso de organizações que, embora cumpram o formato legal do terceiro setor, nada têm a ver com a filosofia que lhe serve de base, quer porque se trata de organizações de fachada, cuja lógica é basicamente o lucro, mas que

se organizam sob a forma de terceiro setor para facilitar aprovação, obter subsídios, ter acesso a crédito ou a benefícios fiscais. Há ainda organizações dualistas com seções que funcionam segundo uma lógica solidarista ou mutualista e outras, segundo uma lógica capitalista. O debate acerca da localização estrutural do terceiro setor serve para especificar as condições sob as quais o terceiro setor pode contribuir para a reforma do Estado. O que está em causa na discussão sobre a localização estrutural do terceiro setor é a reformulação dos limites entre o público e o privado e, com ele, a estruturação da esfera pública e da qualidade democrática desta, sobretudo no que respeita às classes médias baixas e aos excluídos e marginalizados que tendem a ser grupos sociais abrangidos pelas ações das organizações do terceiro setor.

O segundo debate refere-se à organização interna, transparência e responsabilização. A variedade das organizações que cabem dentro do terceiro setor é enorme. Se algumas dispõem de uma organização altamente formalizada, outras são bastante informais; se umas dispõem de membros e restringem a sua atividade a estes, outras não têm membros ou, se os têm, não restringem a eles a sua atividade, estando voltadas para a prestação de serviços a toda a comunidade. A gênese da organização tem neste domínio uma importância crucial. Nos países centrais é importante distinguir as organizações que se mantêm em atividade desde há muitas décadas, das que surgiram no contexto político dos anos 70. As primeiras, em geral, de origem operária e/ou filantrópica ou, ainda, religiosa, tendem a ser organizações de membros, com estilos de atuação e de organização altamente formalizados, enquanto as segundas decorrem de reestruturações recentes da economia global, e restringem a sua ação aos membros, ou são o resultado da evolução dos novos movimentos sociais e atuam para além dos seus membros através de estruturas leves e descentralizadas e modos de atuação informais.

A estrutura interna das organizações varia muito em termos de democracia interna, participação e transparência. Nos países periféricos e semiperiféricos os padrões normativos de organização são decisivamente afetados pelas fontes de financiamento das suas atividades, quase sempre doadores estrangeiros, e pelas condições postas pelos doadores quanto à orientação, gestão e responsabilização da atividade das organizações. Nestes casos, tende a gerar-se um conflito que, pela sua pertinácia, podemos designar por estrutural, o conflito entre o que poderíamos chamar a responsabilização ascendente e a responsabilização descendente. A primeira, a responsabilização ascendente é a prestação de contas e a satisfação das exigências postas pelos doadores internacionais que, por vezes, são eles próprios organizações não-governamentais. Como a satisfação de tais exigências é normalmente condição da continuação de financiamento, a responsabilização ascendente converte-se num poderoso fator condicionante das prioridades e orientação da atuação das

organizações dependentes. A autonomia em relação aos estados nacionais é muitas vezes obtida à custa da dependência em relação aos doadores estrangeiros.

A responsabilização ascendente choca freqüentemente com a responsabilização descendente, ou seja, a consideração das aspirações, prioridades e orientações dos membros das organizações ou das populações por elas servidas perante as quais as organizações devem igualmente ser responsáveis. Sempre que há conflito, as organizações vêm-se na contingência de buscar compromissos que, ora privilegiam uma, ora privilegiam outra das responsabilizações. Em casos extremos, a sujeição aos doadores aliena a organização do seu público ou da sua base, e vice-versa, uma prioridade total dada a estes últimos pode envolver a alienação do doador. Os conflitos de responsabilização acabam sempre, por uma ou outra via, por condicionar a democracia interna, a participação e a transparência das organizações.

Nos países periféricos a questão da responsabilização descendente assume uma outra faceta muito importante, não diretamente vinculada a conflitos com a responsabilização ascendente. Trata-se da sobreposição das organizações formais às redes informais de solidariedade e de ajuda mútua que caracterizam ancestralmente as sociedades rurais. É que nestes países o terceiro setor representa um princípio da comunidade “derivado”; relativamente artificial e débil em relação às vivências, estruturas e práticas comunitárias tradicionais. Nestas condições, é fácil criar-se distância entre as organizações e as comunidades, e, com ela, os recursos das primeiras transformam-se em exercícios de benevolência repressiva mais ou menos paternalista sobre as segundas. Nos países centrais os conflitos de responsabilização também existem, mas surgem por outras vias. A responsabilização ascendente é aqui a responsabilização perante o Estado, perante a Igreja, perante as elites locais que se apropriaram formal ou informalmente das organizações. Quando tais elites provêm de setores religiosos conservadores, como é o caso, em Portugal, de muitas instituições particulares de solidariedade social, é particularmente grande o perigo de a autonomia externa das organizações ser a outra face do autoritarismo interno. Nessas situações, os direitos dos membros ou das populações beneficiadas transformam-se em benevolência repressiva, a liberdade em subversão e a participação em sujeição. Por estes e outros mecanismos, se as exigências de democracia interna, participação e transparência não forem levadas muito a sério, o terceiro setor pode facilmente transformar-se numa forma de despotismo descentralizado. A transformação dos membros ou beneficiários das associações em clientes ou consumidores, sobretudo quando se trata de grupos sociais vulneráveis, não atenua o perigo do autoritarismo e pode até reforçá-lo.

O terceiro debate incide sobre *os tipos de relações entre as organizações do terceiro setor* e seu impacto no fortalecimento do setor no seu conjunto. Em geral, o que está em causa é a superação do quase-dilema que atravessa o terceiro setor. É que sendo os objetivos deste de tipo universalista, público ou coletivo, o fato é que as interações cooperativas que instauram são sempre confinadas, quer em termos do setor e do âmbito da atividade, quer em termos da população ou da base social abrangidas. O estabelecimento de uniões, associações, federações, confederações ou redes entre as organizações é uma forma de compatibilizar a vocação universalista com a prática particularista, maximizando a vocação sem descaracterizar a natureza da ação.

Também este debate tem dois contextos principais: um, nos países centrais, e outro, nos países periféricos e semiperiféricos. Nos países centrais, o debate principal incide nos modos de conquistar economias de escala, sobretudo nos setores que mais diretamente competem com o setor capitalista, sem descaracterizar a filosofia de base e a democracia interna, nem eliminar a especificidade própria de cada uma das organizações e sua base social. Nos países periféricos e semiperiféricos, o debate principal tem incidido nas relações entre as ONGs destes países e as ONGs dos países centrais. Estas relações são cruciais como referi acima, e na medida em que se pautarem por regras que respeitem a autonomia e a integridade das diferentes organizações envolvidas, são o cimento com que se constroem as formas de globalização contra-hegemônica. Chamo globalização contra-hegemônica a articulação transnacional de movimentos, associações e organizações que defendem interesses e grupos subalternizados ou marginalizados pelo capitalismo global. A globalização contra-hegemônica é fundamental para organizar e disseminar estratégias políticas eficazes, criar alternativas ao comércio livre por via de iniciativas de comércio justo e garantir o acesso das ONGs dos países periféricos ao conhecimento técnico e às redes políticas onde emergem as políticas hegemônicas que afetam estes países.

Estas relações têm vindo a mudar nos últimos anos devido a dois fatores: por um lado, o fato de a ajuda internacional ter vindo a perder prioridade política nos países centrais, sobretudo a ajuda que não é de emergência, vocacionada para objetivos estruturais de investimento social e político; por outro, o fato de doadores estatais ou não-estatais terem vindo a dispensar a intermediação das ONGs dos seus países nas suas relações com as ONGs dos países periféricos (Hulme & Edwards, 1997).

Os debates a respeito das relações e redes no interior do terceiro setor, tanto de âmbito nacional como de âmbito internacional, são importantes porque neles se cruzam perspectivas contraditórias que ora transformam o terceiro setor numa força de combate e resistência contra as relações de poder autoritárias e desiguais que caracterizam o sistema mundial, ora fazem do

terceiro setor um instrumento dócil, disfarçadamente benevolente, dessas mesmas relações.

O quarto e último debate diz respeito às *relações entre o terceiro setor e o Estado nacional*, o debate que mais nos interessa no presente contexto. Como já referi, historicamente o terceiro setor emergiu cioso da sua autonomia em relação ao Estado e cultivou uma postura política de distanciamento quando não hostilidade perante o Estado. Nos países centrais, se, por um lado, a consolidação do Estado-Providência esvaziou ou bloqueou de algum modo as potencialidades de desenvolvimento do terceiro setor, por outro, os processos democráticos que sustentaram o Estado-Providência permitiram que o terceiro setor mantivesse a sua autonomia, ao mesmo tempo que tornaram possíveis relações de menor distância e de maior cooperação entre o Estado e o terceiro setor. Em muitos países, o terceiro setor, muitas vezes ligado aos sindicatos, foi objeto de políticas de diferenciação positiva e pôde consolidar parcerias significativas com o Estado no domínio das políticas sociais. No caso das mutualidades, realce-se a delegação, por parte do Estado, da gestão de regimes de proteção social, como na Bélgica, onde as mutualidades gerem o seguro obrigatório doença-invalididez; na Holanda, onde gerem o seguro doença básico e obrigatório dos trabalhadores e pensionistas com rendimento inferior a determinado montante; na França, onde as mutualidades asseguram os cuidados de saúde dos funcionários públicos, dos estudantes, dos trabalhadores independentes e gerem a proteção social dos trabalhadores agrícolas; ou na Espanha, onde gerem a proteção nos acidentes de trabalho.

Nos países periféricos e semiperiféricos, as limitações do Estado-Providência, as vicissitudes da democracia – quase sempre de baixa intensidade e interrompida por períodos mais ou menos longos de ditadura – e os próprios processos que deram origem ao terceiro setor fizeram que as relações entre este e o Estado fossem muito mais instáveis e problemáticas: da proibição ou forte limitação da atuação das organizações até a conversão destas em meros apêndices ou instrumentos da ação estatal. A questão central é a de determinar o papel do terceiro setor nas políticas públicas e, como veremos a seguir, tal depende tanto do próprio terceiro setor como do Estado, como ainda do contexto internacional em que um e outro operam, da cultura política dominante e das formas e níveis de mobilização e de organização social.

Tal papel pode limitar-se à execução de políticas públicas, mas pode também envolver a escolha das políticas e, em última instância, a formação da própria agenda política (Thomas, 1996), e pode ser exercido tanto por via da complementaridade como por via da confrontação com o Estado. Bebbington & Farrington (1993, p.212-5) distinguem três tipos de relações possíveis: o terceiro setor enquanto instrumento do Estado; o terceiro setor enquanto amplificador de programas estatais; o terceiro setor enquanto parceiro nas

estruturas de poder e de coordenação. Na última década, a situação nos países periféricos tem criado grandes turbulências nas relações entre o Estado e o terceiro setor. Se é verdade que tradicionalmente o problema principal foi o de preservar a autonomia e a integridade das organizações e o de lutar para que o seu papel não se limitasse à execução das políticas e pudessem ter uma voz na formulação destas, hoje o virtual colapso de alguns países faz que o problema se tenha invertido e seja agora o de preservar a autonomia e mesmo a soberania do Estado ante as ONGs transnacionais, e o de garantir a participação do Estado não só na execução, como também na própria formulação das políticas sociais adoptadas pelas organizações e agências no seu território.

Daqui decorre que as relações entre o Estado e o terceiro setor, além de variarem muito dentro do sistema mundial, são complexas e instáveis. Esta verificação é importante quando indagamos sobre a participação do terceiro setor na reforma do Estado, o que passamos a fazer.

A REFORMA DO ESTADO E O TERCEIRO SETOR

Como referi atrás, a segunda fase da reforma do Estado, em que nos encontramos, é uma fase muito complexa e conflitual. Sob a mesma designação, reinvenção do Estado, acolhem-se duas concepções diametralmente opostas que designarei por Estado-empresário e Estado-novíssimo-movimento-social.

A primeira concepção, Estado-empresário, tem muitas afinidades com a filosofia política que dominou a primeira fase da reforma do Estado, a fase do Estado irreformável, e traduz-se em duas recomendações básicas: privatizar todas as funções que o Estado não tem de desempenhar com exclusividade; submeter a administração pública a critérios de eficiência, eficácia, criatividade, competitividade e serviço aos consumidores próprios do mundo empresarial. A filosofia política que lhe subjaz consiste na busca de uma nova e mais íntima articulação entre o princípio do Estado e o princípio do mercado sob a égide deste último. A formulação mais conhecida e mediática desta concepção é o livro *Reinventing Government* de David Osborne & Ted Gaebler, publicado em 1992, que serviu de base à reforma da administração pública da Administração Clinton apresentada pelo vice-presidente Al Gore no "Gore Report" de 1993. Esta mesma concepção, com alguns matizes, subjaz às propostas de reforma do Estado avançadas pelo Banco Mundial nos últimos anos.

A segunda concepção, o Estado-novíssimo-movimento-social, assenta na idéia de que perante a *hubris* avassaladora do princípio do mercado, nem o princípio do Estado, nem o princípio da comunidade podem isoladamente garantir a sustentabilidade de interdependências não-mercantis, sem as quais a vida em sociedade se converte numa forma de fascismo societal. Propõe assim uma articulação privilegiada entre os princípios do Estado e da comunidade sob a égide deste último. Ao contrário da primeira concepção, que explora os isomorfismos entre o mercado e o Estado, esta concepção explora os isomorfismos entre a comunidade e o Estado.

Pode causar estranheza conceber o Estado como o novíssimo movimento social. Quero, com isto, significar que as transformações por que está a passar o Estado tornam obsoletas tanto a teoria liberal como a teoria marxista do Estado, e a tal ponto que, transitivamente pelo menos, o Estado pode ser mais adequadamente analisado a partir de perspectivas teóricas que antes foram utilizadas para analisar os processos de resistência ou de autonomia em relação ao Estado. A pretensa inevitabilidade dos imperativos neoliberais tem vindo a afetar de modo irreversível o âmbito e a forma do poder de regulação social do Estado. Não se trata de um regresso ao passado, uma vez que a desestabilização da regulação social pós-liberal só pode ser levada a cabo por um Estado pós-liberal. Por meio dela, cria-se o anti-Estado dentro do próprio Estado. Em verdade, trata-se menos de desestabilizar a regulação social do que de despolitizar o Estado. Do meu ponto de vista, estas transformações são tão profundas que, sob a mesma designação de Estado, está a emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não-estatais, nacionais, locais e globais. Esta nova organização política não tem centro e a coordenação do Estado funciona como imaginação do centro. A regulação social que emerge desta nova forma política é muito mais ampla e férrea que a regulação protagonizada pelo Estado no período anterior, mas como é também muito mais fragmentada e heterogênea, quer quanto às suas fontes, quer quanto à sua lógica, é facilmente dissimulada como desregulação social. Aliás, boa parte da nova regulação social ocorre por subcontratação política com diferentes grupos e agentes em competição, veiculando diferentes concepções dos bens públicos e do interesse geral.

Neste novo marco político, o Estado torna-se ele próprio uma relação política parcelar e fraturada, pouco coerente, do ponto de vista institucional e burocrático, campo de uma luta política menos codificada e regulada que a luta política convencional. Esta descentração do Estado significa menos o enfraquecimento do Estado do que a mudança da qualidade da sua força. Se é certo que o Estado perde o controle da regulação social, ganha o controle

da meta-regulação, ou seja, da seleção, coordenação, hierarquização e regulação dos agentes não-estatais que, por subcontratação política, adquirem concessões de poder estatal. A natureza, o perfil e a orientação política do controle da meta-regulação são agora os objetos principais da luta política, a qual ocorre num espaço público muito mais amplo que o espaço público estatal, um espaço público não-estatal de que o Estado é apenas um componente, ainda que um componente privilegiado. As lutas pela democratização deste espaço público têm assim um duplo objetivo: a democratização da meta-regulação e a democratização interna dos agentes não-estatais de regulação. Nesta nova configuração política, a máscara liberal do Estado como portador do interesse geral cai definitivamente. O Estado é um interesse setorial *sui generis* cuja especificidade consiste em assegurar as regras do jogo entre interesses setoriais. Enquanto sujeito político, o Estado passa a caracterizar-se mais pela sua emergência do que pela sua coerência. Daí o ser adequado concebê-lo como novíssimo movimento social. Esta concepção traduz-se nas seguintes posições fundamentais:

1 Os conflitos de interesse corporativos que configuram o espaço público, quer do Estado de Bem-Estar, quer do Estado desenvolvimentista, são hoje liliputianos quando comparados com os conflitos entre os interesses setoriais que competem agora pela conquista do espaço público não-estatal. O âmbito destes extravasa do espaço-tempo nacional, as desigualdades entre eles são enormes e as regras do jogo estão em constante turbulência;

2 A descentração do Estado na regulação social neutralizou as virtualidades distributivas da democracia representativa e com isso esta passou a poder coexistir, mais ou menos pacificamente, com formas de sociabilidade fascista que simultaneamente agravam as condições de vida da maioria e trivializam tal agravamento em nome de imperativos transnacionais;

3 Nestas condições, o regime político democrático, porque confinado ao Estado, deixou de poder garantir a democraticidade das relações políticas no espaço público não-estatal. A luta antifascista passa assim a ser parte integrante do combate político no Estado democrático, o que só é possível mediante a articulação entre democracia representativa e democracia participativa;

4 Nas novas condições, a luta antifascista consiste na estabilização mínima das expectativas das classes populares que o Estado deixou de poder garantir ao perder o controle da regulação social. Tal estabilização exige uma nova articulação entre o princípio do Estado e o princípio da comunidade que potencie os isomorfismos entre eles.

É nesta articulação que o terceiro setor emerge com uma potencial força antifascista no espaço público não-estatal. Seria, no entanto, inadequado pensar

que o terceiro setor, só por si, se transforme por esta via num agente de reforma democrática do Estado. Pelo contrário, entregue a si próprio, o terceiro setor pode contemporizar facilmente, quer com o autoritarismo do Estado, quer com o autoritarismo do mercado. Mais, na ausência de uma ação política democrática, incidindo simultaneamente sobre o Estado e o terceiro setor, pode facilmente passar por transição democrática, o que não é mais do que a passagem de um autoritarismo centralizado para um autoritarismo descentralizado.

Só uma reforma simultânea do Estado e do terceiro setor, por via de articulação entre democracia representativa e democracia participativa, pode garantir a eficácia do potencial democratizante de cada um deles ante os fascismos pluralistas que se pretendem apropriar do espaço público não-estatal. Só assim os isomorfismos normativos entre o Estado e o terceiro setor – tais como a cooperação, a solidariedade, a democracia e a prioridade das pessoas sobre o capital – poderão ser credibilizados politicamente.

O que há de novo na situação atual é que a fragilização da obrigação política vertical entre Estado e cidadão faz que ela não possa garantir, só por si, a realização destes valores, a qual, embora sempre precários nas sociedades capitalistas, foi, no entanto, suficiente para garantir a legitimidade mínima do Estado. Portanto, ao contrário do que aconteceu com o Estado-Providência, a obrigação política vertical, para se sustentar politicamente, não pode dispensar o concurso da obrigação política horizontal que subjaz ao princípio da comunidade. Mas, por outro lado, embora a obrigação política horizontal se reconheça em valores semelhantes ou isomórficos aos da obrigação política vertical, faz assentá-los, ao contrário desta última, não no conceito de cidadania, mas no conceito de comunidade. Ora, as mesmas condições que fragilizam o primeiro e a obrigação política que o sustenta fragilizam igualmente o segundo. De fato, a pujança avassaladora do princípio do mercado impulsionada pelo capitalismo global põe em perigo todas as interdependências não-mercantis, sejam elas geradas no contexto da cidadania ou no contexto da comunidade. Por isso, para lhes fazer frente é necessário uma nova congruência entre cidadania e comunidade. É aí que reside a reinvenção solidária e participativa do Estado.

Este projeto político assenta numa dupla tarefa: refundar democraticamente a administração pública e refundar democraticamente o terceiro setor. Farei a seguir algumas breves referências a cada uma delas.

A refundação democrática da administração pública está nos antípodas da proposta do Estado-empresário, nomeadamente na formulação que lhe foi dada por Osborne & Gaebler (1992). Como um dos mitos principais da cultura política americana é o Estado ser um obstáculo à economia, não surpreende que as propostas do Estado-empresário, aparentemente destinadas a

revigorar a administração pública, tenham redundado num ataque global a esta, fragilizando ainda mais a sua legitimidade na sociedade americana. A noção de empresa ocupa hoje uma posição hegemônica no discurso contemporâneo sobre a reforma organizacional (Du Gay, 1996, p.155) e, de par com ela, a noção de contratualização das relações institucionais. Não restam dúvidas de que a reconceptualização do governo e do serviço público em termos de formas empresariais envolve a reimaginação do social como uma forma do econômico (Gordon, 1991, p.42-5).

Assim, para Osborne & Gaebler (1992, p.10), o governo deve ser uma empresa que promove a concorrência entre os serviços públicos; centrado em objetivos e resultados mais do que na obediência a regras, deve preocupar-se mais em obter recursos do que em gastá-los; deve transformar os cidadãos em consumidores, descentralizando o poder segundo mecanismos de mercado em vez de mecanismos burocráticos. O modelo burocrático é considerado inadequado na era da informação, do mercado global, da economia baseada no conhecimento, e é, além disso, demasiado lento e impessoal no cumprimento dos seus objetivos.

A crítica da burocracia não nasceu com a proposta do Estado-empresário e há de certamente subsistir depois desta ter deixado a ribalta. O que há de específico na crítica atual é a recusa em reconhecer que muitos dos defeitos da burocracia resultaram de decisões que visavam atingir objetivos políticos democráticos, tais como a neutralização de poderes fáticos, a equidade, a probidade e a previsibilidade das decisões e dos decisores, a acessibilidade e a independência dos serviços etc. etc. O não reconhecimento destes objetivos dispensa a crítica de se posicionar perante eles e, conseqüentemente, de investigar a capacidade da gestão empresarial para os realizar. Nestas condições, a crítica da burocracia, em vez de incidir na análise dos mecanismos que desviaram a administração pública desses objetivos, corre o risco de transformar estes últimos em custos de transação que é preciso minimizar ou mesmo eliminar em nome da eficiência, arvorada em critério último ou único de gestão do Estado.

Ficam assim por responder questões que, do ponto de vista da concepção que aqui perfilho, são fundamentais: como compatibilizar eficiência com equidade e democracia? Como garantir a independência de funcionários quando a qualidade do seu desempenho depende exclusivamente da avaliação dos consumidores dos seus serviços? Como neutralizar as diferenças de poder entre consumidores? Qual a sorte dos consumidores insolventes ou daqueles que não têm poder para se defenderem de maus desempenhos burocráticos? Quais os limites à concorrência entre serviços públicos? Onde é que a luta pelos resultados se transforma em novas formas de privatização do Estado, quando não de corrupção? Como é que, em clima de instabilidade, discricio-

naridade e concorrência é possível estabilizar as expectativas dos cidadãos a respeito de cada um dos quatro bens públicos – legitimidade política, bem-estar social, segurança e identidade cultural?

É para responder a estas questões que se formula o objetivo da refundação democrática da administração pública. O papel do terceiro setor na prossecução deste objetivo é crucial, mas, ao contrário do que pode parecer, a nova articulação entre o Estado e o terceiro setor não implica necessariamente a complementaridade entre um e outro e, muito menos, a substituição de um pelo outro. Dependendo do contexto político, essa articulação pode consistir mesmo na confrontação ou oposição. Uma das ilustrações mais recentes e elucidativas é a luta que as Organizações Não-Governamentais do Quênia têm vindo a travar desde 1990 contra o governo queniano apostado em promulgar legislação a fim de sujeitar a atividade das ONGs ao controle político do Estado. Unidas em rede e com o apoio dos países doadores e de ONGs transnacionais, obrigaram o Estado queniano a sucessivas revisões da lei, abrindo novos espaços para a atuação autônoma das ONGs, o que, no contexto político do Quênia, significa novos espaços de exercício democrático. Mas a articulação por via da confrontação não tem de limitar-se aos casos de estados autoritários, não-democráticos. Mesmo nos estados democráticos, a confrontação, sobretudo quando visa forçar a abertura de espaços de democracia participativa em situações de democracia representativa de baixa intensidade, pode ser a forma mais eficaz de o terceiro setor contribuir para a reforma solidária e participativa do Estado.

A complementaridade entre o terceiro setor e o Estado é, nos países democráticos, a outra grande via de criação de um espaço público não-estatal. Para isso, no entanto, é necessário distinguir entre complementaridade e substituição. A substituição assenta na distinção entre funções exclusivas e funções não-exclusivas do Estado que, por vezes, se designam por funções sociais deste. Por detrás desta distinção está a idéia de que, sempre que o Estado não demonstre ter uma vantagem comparativa, deve ser substituído no exercício das funções não-exclusivas por instituições privadas mercantis ou do terceiro setor. Esta distinção é altamente problemática, sobretudo porque a análise da gênese do Estado moderno revela que nenhuma das funções do Estado foi originariamente exclusiva dele; a exclusividade do exercício de funções foi sempre o resultado de uma luta política. Não havendo funções essencialmente exclusivas, não há, por implicação, funções essencialmente não-exclusivas.

Em vez desta distinção, é preferível partir dos quatro bens públicos que tenho vindo a mencionar – a legitimidade, o bem-estar, a segurança e a identidade – e investigar que tipo de articulações entre o Estado e o terceiro setor, que novas constelações políticas híbridas podem ser construídas em cada um

deles. As condições divergem segundo os bens públicos, mas em nenhum deles a complementaridade ou a confrontação pode redundar em substituição, uma vez que só o princípio do Estado pode garantir um pacto político de inclusão assente na cidadania. Do ponto de vista da nova teoria democrática, é tão importante reconhecer os limites do Estado na sustentação efetiva deste pacto como a sua insubstituíbilidade na definição das regras de jogo e da lógica política que o deve informar. Na busca de uma articulação virtuosa entre a lógica da reciprocidade própria do princípio da comunidade e a lógica da cidadania própria do princípio do Estado desenham-se os caminhos de uma política progressista neste fim de século. O Estado-novíssimo-movimento-social é o fundamento e a orientação de uma luta política que visa transformar a cidadania abstrata, facilmente falsificável e inconseqüente, num exercício de reciprocidade concreta.

Mas para que tal luta tenha alguma possibilidade de êxito é necessário que a tarefa da refundação democrática da administração pública seja complementada pela tarefa da *refundação democrática do terceiro setor*. A revisão breve dos debates principais sobre o terceiro setor, feita acima, é reveladora de que o terceiro setor está sujeito aos mesmos vícios que ultimamente têm sido atribuídos ao Estado e cuja superação é esperada do terceiro setor. O primeiro debate, sobre a localização estrutural do terceiro setor, mostrou como é exigente a busca da genuinidade dos objetivos e grande a tentação de promiscuidade, quer com o Estado, quer com o mercado. O segundo debate, sobre a organização interna, democraticidade e responsabilização, mostrou como é fácil descaracterizar a participação, transformando-a em formas mais ou menos benevolentes de paternalismo e de autoritarismo. O terceiro debate, sobre as relações entre as organizações do terceiro setor, mostrou como é exigente a tarefa de realizar uma coerência mínima entre o universalismo dos objetivos e as escalas de ação e de organização. E, finalmente, o quarto debate, sobre as relações entre o terceiro setor e o Estado, mostrou que a potenciação da democracia, da solidariedade e da participação, que buscamos na nova articulação entre o princípio da comunidade e o princípio do Estado, é apenas um entre outros e nem sequer o mais óbvio resultado dessas relações. Pelo contrário, abundam experiências de promiscuidade antidemocrática entre o Estado e o terceiro setor, em que o autoritarismo centralizado do Estado se apóia no autoritarismo descentralizado do terceiro setor e cada um deles usa o outro como alibi para se desresponsabilizar, perante os respectivos constituintes, os cidadãos no caso do Estado, os membros ou as comunidades no caso do terceiro setor.

Sem uma profunda democratização do terceiro setor será um logro confiar a ele a tarefa da democratização do Estado e, mais em geral, do espaço público não estatal. Aliás, em muitos países, a democratização do terceiro

setor terá de ser um ato originário, já que o terceiro setor, tal como aqui o definimos, não existe nem pode presumir-se que surja espontaneamente. Nestas situações, será o próprio Estado a ter de tomar a iniciativa de promover a criação do terceiro setor por via de políticas de diferenciação positiva em relação ao setor privado capitalista. O perfil destas políticas é um indicador seguro da natureza democrática ou clientelista dos pactos políticos entre o princípio da comunidade e o princípio do Estado que se pretendem constituir.

Parece, pois, poder concluir-se que o isomorfismo entre os valores que subjazem a estes dois princípios – a cooperação, a solidariedade, a participação, a democracia e a prioridade de distribuição sobre a acumulação – não é um dado de partida, mas antes o resultado de uma luta política democrática exigente que só terá êxito na medida em que for capaz de denunciar os projetos de fascismo social que sub-repticiamente se infiltram e escondem no seu seio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANHEIER, H. K., SEIBEL, W. (eds.) (1990) *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- BEBBINGTON, A., FARRINGTON, J. (1993) Governments, NGOs and Agricultural Development: Perspectives and Changing Inter-Organisational Relationships. *Journal of Development Studies*, v.2, p.199-219.
- DEFOURNY, J., CAMPOS, J. L. M. (1992) *Économie sociale, entre économie capitaliste et économie publique/ The Third Sector, Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations*. Bruxelles: CIRIEC, De Boeck Université.
- DU GAY, P. (1996) Organizing Identity: Entrepreneurial Governance and Public Management. In: HALL, S., DU GAY, P. (eds.) *Questions of Cultural Identity*. London, Thousand Oaks, Califórnia: Sage.
- EDWARDS, M., HULME, D. (eds.) (1997) *NGOs States and Donors: Too Close for Comfort?* New York: St. Martin's Press.
- FOWLER, A. (1991) The Role of NGOs in Changing State-Society Relations. *Development Policy Review*, v.9, n.1, p.53-84.
- GORDON, C. (1991) Governmental Rationality: an Introduction. In: BURCHELL, G., GORDON, C., MILLER, P. (eds.) *The Foucault Effect*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- GORE, A. (1993) *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better & Cost Less: report of the National Performance Review; Vice President Al Gore*. Washington, DC: Government Printing Office.

- HULME, D., EDWARDS, M. (eds.) (1997) *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* New York: St. Martin's Press.
- MONTESQUIEU. (1993) *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes.
- NDEGWA, S. N. (1994) Civil Society and Political Change in Africa: the Case of Nongovernmental Organizations in Kenia. *International Journal of Comparative Sociology*, v.35, n.1-2, p.19-36, Jan.-April.
- OSBORNE, D., GAEBLER, T. (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- ROUSSEAU, J.-J. (1989) *O Contrato Social*. Mem Martins: Europa-América.
- THE WORLD BANK. (1997) *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Washington, DC: The World Bank.
- THOMAS, A. (1996) Ngo advocacy, Democracy and Polity Development: Some Examples Relating to Environmental Policies in Zimbabwe and Botswana. *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, v.34, n.1, p.38-65, March.