

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 económico, 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 vêem-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 transformarem-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.

