

Sociedade civil: sua
democratização para a
reforma do Estado

Luiz Carlos Bresser Pereira

32

Sociedade civil:
sua democratização para a
reforma do Estado

Luiz Carlos Bresser Pereira

32

Texto para discussão é uma publicação da
Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Livino da Silva Neto

Revisão

Cleidiana Cardoso N. Ferreira

Galber José Oliveira Maciel

Editoração eletrônica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

© ENAP, 2001

Bresser Pereira, Luis Carlos

B843s Sociedade civil: sua democratização para a reforma do
Estado. Brasília: ENAP, 1998..

58 f. (Texto para discussão, 32).

1. Estado - Sociedade Civil 2. Estado - Mercado 3. Democracia -
Sociedade Civil 4. Democracia 5. Reforma do Estado 6. Mercado
- Serviço Público. I. Título. II. Série.

CDD 320.1

Brasília, DF

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (0XX61) 445 7178

Site: www.ena.gov.br

E-mail: publicacoes@ena.gov.br

Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado¹

*Luiz Carlos Bresser Pereira**

I. Introdução

Desde o momento histórico em que surge o Estado moderno, o problema da relação entre o Estado e a sociedade torna-se central para a sociologia e a ciência política. Enquanto predominavam formas pré-capitalistas de produção, nas quais o mercado não era ainda o mecanismo institucional básico de coordenação econômica e de apropriação do excedente, a esfera pública não se distinguia da esfera privada, e o problema da afirmação do Estado perante a sociedade, ou, inversamente, desta sobre o Estado, não se colocava. Quando essa separação torna-se clara, o primeiro problema que surge é o da construção e consolidação do Estado nacional frente a uma sociedade fragmentada e oligárquica. Esta foi uma luta que durou séculos na Europa, e que nos países em desenvolvimento só terminou neste século. Nesse processo, temos, em um primeiro momento, a luta de uma burguesia liberal contra a aristocracia; e, em um segundo, a da burocracia socialista contra a burguesia. Enquanto estas duas lutas se travavam sem vitoriosos e vitoriosos tão nítidos quanto muitos esperaram, ao nível da sociedade uma sociedade civil se afirmava perante o Estado, e ao nível do Estado os regimes autoritários eram substituídos por regimes democráticos. Mais recentemente, a partir dos anos 70 deste século, o Estado, já consolidado em relação à sociedade, entra em crise fiscal, ao mesmo tempo que sua estratégia de intervenção no econômico e no social é colocada em questão. Diante da crise, que se acentua pelo processo de globalização, torna-se prioritário reformar ou reconstruir o Estado, ao mesmo tempo que se amplia o papel do mercado na coordenação do sistema econômico. Mas quem será o agente da reforma? Ainda o próprio Estado ou a sociedade civil? E neste segundo caso, o que se deve entender por sociedade civil? Além disso, se seu papel maior é reconstruir o Estado e torná-lo mais democrático, não necessitaria ela própria fortalecer-se e democratizar-se, além de agente da reforma ser objeto de autodemocratização? Pode-se falar em um processo de democratização da sociedade civil por sua própria iniciativa ou será por meio da sua interação com

* Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado e professor da Fundação Getúlio Vargas.

o Estado que esse processo se dá? Por outro lado, na relação entre Estado e sociedade, o problema da afirmação do Estado frente às oligarquias locais, que tanto interessou os estudiosos do assunto no passado, é ainda importante, ou perdeu grande parte de sua relevância dado o avanço do capitalismo e da democracia, e agora o problema fundamental é o da afirmação da sociedade civil perante o Estado? São estas as questões que procurarei responder neste trabalho, ao analisar as relações entre a sociedade civil e o Estado.

No passado, o agente da reforma ou da mudança foi sempre uma elite oligárquica de caráter aristocrático e religioso, que assumia o controle do Estado e se impunha ao resto da sociedade. Neste caso, podemos afirmar que o Estado, confundido com a elite oligárquica, é o agente. Foi Marx quem propôs a inversão completa do problema, primeiro, ao afirmar que o Estado era uma superestrutura da base econômica existente na sociedade; segundo, ao sugerir que o agente da mudança fosse o proletariado e sua vanguarda intelectual e política. Ao falar em vanguarda, entretanto, abriu espaço para que, na prática, o ideal hegeliano de transformar o Estado e sua burocracia no agente da história prevalecesse no campo da esquerda. Enquanto isso, a direita incluía a burguesia entre as elites responsáveis pela mudança. No limite, os representantes mais extremados das duas visões imaginavam o desaparecimento do Estado, em um caso substituído por um mercado auto-regulado; em outro, por uma cooperação generalizada em uma sociedade sem classes. Deixando de lado esses extremos, que podemos considerar tanto utópicos quanto terríficos, é significativo que nenhuma das duas teses considerasse que a democracia estava se transformando, no século XX, no regime político dominante, e que nesse quadro as teorias elitistas, sejam de base aristocrática e burguesa, sejam de base burocrática e proletária, perdiam força, enquanto que o conceito de uma sociedade civil democrática passava a ser cada vez mais importante. Não era ainda o povo, em que cada cidadão é igual aos demais no exercício de seus direitos, que assume ao papel de agente da história, mas era uma sociedade civil ampla e complexa, na qual o espaço para o debate e a participação de um número crescente de cidadãos aumentava de forma dramática.

Este mesmo fenômeno pode ser observado por um outro ângulo. Enquanto os regimes democráticos tendiam a se tornar universalmente dominantes e a globalização impunha novos desafios aos Estados nacionais, o Estado, enquanto organização e ordem definida legalmente, entra em crise nos anos 70. Depois de um período de exacerbação ideológica, em que se pretendeu reduzir o Estado ao mínimo, o projeto de reformar ou reconstruir o Estado tornou-se um tema central em todo o mundo nos anos 90. Tornou-se claro que a crise do Estado Social-burocrático, nas suas três formas principais (o Estado do Bem-estar, o Estado Desenvolvimentista e o Estado Comunista), era endógena, não podendo ser ignorada, como queria a velha esquerda burocrática, nem servir para se voltar a soluções do século XIX, como pretendeu a nova direita neoconservadora ou

neoliberal. Diante da crise do Estado e do desafio representado pela globalização, a sociedade civil de cada país democrático demonstrou que desejava redefinir o papel do Estado, mas não reduzi-lo ao mínimo, e sim fortalecê-lo, para que os respectivos governos pudessem garantir, internamente, ordem, eficiência produtiva e justiça social, de forma a tornar viável, no plano internacional, a afirmação dos seus interesses nacionais. Desta forma, diante de desafios e transformações sociais que a aceleração vertiginosa do progresso tecnológico acentuava, em um quadro de maior democracia, acompanhado por desequilíbrios sociais crescentes, a sociedade civil assumia um papel estratégico na reforma das instituições básicas: do Estado e do mercado. Mas, para exercer esse papel, e assim aprofundar a democracia, ela própria estava tendo que mudar e aprofundar a sua democracia interna.

Resumi nestes três parágrafos iniciais minha visão sobre as relações entre sociedade civil, Estado e mercado neste final de século. A sociedade civil é a parte da sociedade que está fora do aparelho do Estado. Ou, situada entre a sociedade e o Estado, é o aspecto político da sociedade: a forma pela qual a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a ação do Estado. Em uma perspectiva política, sociedade civil e Estado somados constituem o Estado-nação ou o País; em uma perspectiva sociológica, formam a sociedade ou o sistema social.² Mas da mesma forma que podemos pensar na sociedade civil e no Estado constituindo o Estado-nação ou a sociedade, podemos pensar que Estado e sociedade são dois conceitos abrangentes, um enfatizando o regime político, o outro, a organização social. Giddens (1985: 17), por exemplo, usa a expressão “aparelho de Estado” quando designa os órgãos administrativos do governo e “sociedade” quando se refere ao sistema social abrangente. Eu uso “Estado” para designar o aparelho administrativo e o sistema constitucional-legal que organiza ou regula a sociedade, e Estado-nação ou sociedade para designar respectivamente o sistema político e o sistema social que engloba o Estado e a sociedade civil em um determinado território. Nessa perspectiva, o Estado-nação e a sociedade são respectivamente realidades políticas ou sociais concretas, enquanto Estado e mercado são as duas instituições fundamentais das sociedades contemporâneas.

Entre a sociedade, de um lado, e o Estado e o mercado, de outro, temos a sociedade civil. O mercado, que inicialmente era local, tornou-se nacional, e hoje é crescentemente mundial. Como ocorre com todas as instituições, “são construídas no processo de interação humana e pré-existem os seres humanos a cuja ação dão forma” (Storper, 1998: 4). Ou seja, são produtos da liberdade humana e regulam essa liberdade. Já a sociedade civil, como entidade intermediária, embora também possa ser subsidiariamente pensada em termos de instituição, está aqui sendo vista como o agente ou ator social concreto ou real.

Quando pensamos nas relações entre sociedade e Estado neste final de século, temos que ter claro que o século XX foi um tempo de mudanças revolucionárias, que não autorizam qualquer volta ao passado. Nem a volta ao século XIX

e ao Estado Liberal, pretendida pelos neoliberais, nem a volta ao século XX e ao Estado social-burocrático, desejada pelos social-democratas de todos os matizes. Não é possível pensar no *laissez faire* depois que o século XX demonstrou de forma tão clara a potencialidade da intervenção do Estado, como não é possível pensar em um Estado produtor de bens e serviços depois que esse mesmo século deixou evidente as limitações dessa intervenção. Não é possível contar apenas com o mercado para coordenar as economias capitalistas complexas em que vivemos, como não é viável imaginar que o Estado possa desempenhar esse papel majoritariamente. E não é mais possível pensar em empregar métodos autoritários em nome do desenvolvimento econômico ou da justiça social. Neste século que está terminando, a democracia estabeleceu-se como o regime político dominante, não porque garanta a liberdade (isto está na própria definição de democracia), nem porque seja o melhor caminho para alcançar uma maior justiça social, mas porque afinal revelou-se como o regime mais capaz de manter a ordem e promover o desenvolvimento econômico. Antes, a democracia podia já garantir melhor a liberdade e a justiça social, mas revelava-se um regime político instável. Foi apenas com a emergência do capitalismo liberal, quando a apropriação do excedente pôde ser feita via mercado, sem o uso direto da força, que as classes dirigentes aceitaram a pressão das classes médias e dos trabalhadores organizados por um sistema democrático.

Estado e mercado são duas instituições criadas pela sociedade, a primeira para regular ou coordenar toda a vida social inclusive estabelecendo as normas do mercado, a segunda para coordenar a produção de bens e serviços realizada por indivíduos e empresas. Sendo instituições, Estado e mercado são criações da sociedade, são extensões da vida social que precisam, a cada instante, a cada momento histórico, ser revistas e reformadas. A questão, portanto, quando discutimos as relações entre sociedade, Estado e mercado, é saber — dadas as condicionantes do momento histórico — quais são os agentes sociais com capacidade de empreender a reforma. Nesta *démarche* é preciso ter claro que a sociedade ou o sistema social é uma categoria sociológica, é um dado da realidade social, enquanto o Estado e mercado são instituições: o Estado, a instituição política por excelência, e o mercado, a instituição econômica.

Podemos, por certo, pensar no Estado — seus políticos e sua burocracia — como um ator de mudança social. Em um primeiro momento, a partir da consolidação do Estado, foi isto que ocorreu. É conveniente, entretanto, distinguir os agentes políticos oligárquicos que, a partir do Estado, se colocam acima da sociedade — o que foi próprio dos regimes despóticos do passado e está ainda presente nos regimes autoritários de hoje — daqueles agentes que agem a partir da própria sociedade, estruturados informalmente enquanto sociedade civil, como é próprio das democracias hoje dominantes.

Na medida em que os sistemas econômicos e sociais tornam-se historicamente cada vez mais complexos, e os sistemas políticos, cada vez mais democráticos, a idéia de agentes políticos autônomos da sociedade, localizados dentro do próprio Estado, perde legitimidade e poder explicativo. Em princípio, no regime democrático, o ator deveria ser a sociedade em geral, ou sua expressão política abstrata, o povo, demos o conjunto dos cidadãos com direitos iguais. Na prática, não chegamos ainda a esse ponto, mas àquele em que a sociedade civil desempenha esse papel — sociedade civil entendida como a sociedade que, fora do Estado, é politicamente organizada, o poder nela existente sendo o resultado ponderado dos poderes econômico, intelectual e principalmente organizacional que seus membros detêm. A sociedade assim estruturada na forma de sociedade civil passa a ser o ator fundamental que, nas democracias contemporâneas, está de uma forma ou de outra promovendo as reformas institucionais do Estado e do mercado.

Não estou com isto ignorando que a mudança social pode ser pensada, como bem observa Offe (1998) em sua contribuição para este artigo, de duas formas: como o resultado de tendências históricas cegas e impessoais, ou como o resultado da ação deliberada de agentes ou atores. Estou, entretanto, privilegiando aqui a idéia da agência, que não é tão racional como pretende a escola da Escolha Racional ou o Novo Institucionalismo, mas que se expressa nas sociedades contemporâneas com cada vez mais força. Contraditoriamente, os mesmos teóricos que defendem no presente o *laissez faire* são aqueles que vêem as instituições como resultado da ação individual de agentes, colocando em segundo plano senão ignorando radicalmente as condicionantes histórico-estruturais. Eu estou aqui dando maior ênfase à mudança deliberada, mas o agente que privilegio não é individual, mas coletivo: a sociedade civil. E sua ação, embora possa ser submetida a critérios racionais, e eventualmente nos leve a um mundo melhor, é o vetor ou o resultado de um complexo conflito de interesses de classe e de afirmações individuais, que se expressa em hegemonias ideológicas cambiantes e no poder político de realizar as reformas institucionais desejadas.

É preciso, entretanto, não idealizar ou normatizar o papel que a sociedade civil vem assumindo como agente da mudança, mas analisá-lo de um ponto de vista histórico. A sociedade civil é crescentemente o agente transformador nas sociedades democráticas, mas isto não autoriza transformá-la em um conceito moral, como fez Hegel com o Estado, Marx com o proletariado, o comunismo vulgar com a burocracia, e o neoliberalismo com o mercado. Ao contrário, a sociedade civil é, em relação ao Estado, um fenômeno histórico que resulta do processo de diferenciação social; e, ela própria, é o resultado de um processo interno de transformação em que os agentes individuais que dela participam tendem a se tornar mais iguais, e, assim, a sociedade civil, mais democrática. Da mesma forma que não podemos pensar que a sociedade civil seja o campo dos interesses privados e o Estado, o do interesse geral; não podemos cometer o equívoco oposto de atribuir à

sociedade civil um papel libertador, tornando-a a consubstanciação do interesse público. Assim como o Estado defende com frequência interesses privados, a sociedade civil pode lutar pelo interesse geral, mas a defesa de interesses particulares é inerente à própria idéia de sociedade civil.

A partir destas bases, às quais voltarei no decorrer deste artigo, posso ir adiante e tentar estabelecer as relações relevantes hoje entre a sociedade civil, estruturada em termos sociais, econômicos e políticos, de um lado, e o Estado e o mercado, de outro. Estes termos naturalmente se interpenetram. É impossível, por exemplo, pensar a sociedade organizada em termos econômicos sem considerar o mercado, mas é perfeitamente possível admitir que uma coisa são recursos econômicos concretos de que dispõe uma sociedade; outra coisa, a forma em que estão organizados como mercados. Quando as sociedades eram pouco diferenciadas, dotadas de baixa complexidade, estas distinções poderiam ser menos relevantes, mas neste final de século são essenciais.

Minha hipótese básica é a de que nas sociedades democráticas atuais a relação fundamental entre sociedade civil, Estado e mercado é resultado de uma ação daquela sobre estes. A sociedade civil, situada entre a sociedade e o Estado, deixa de ser passiva, dominada pelo Estado ou o mercado, e passa a buscar, ativamente, reformar o Estado e o mercado. Enquanto tínhamos Estados, como ocorria invariavelmente nos regimes pré-capitalistas, nos quais uma classe dominante se apropriava do excedente econômico por meio do uso direto da força, o regime político era intrinsecamente autoritário: o Estado, ou mais genericamente uma oligarquia apoiada na força e na religião, impunha sua vontade sobre a sociedade. No momento, entretanto, em que a democracia deixa de ser uma utopia para se transformar em uma possibilidade ou em uma realidade concreta, esta relação muda radicalmente.

A transformação da sociedade civil em agente principal da mudança social e mais especificamente da reforma do Estado é um fenômeno histórico relativamente recente. Durante séculos, o problema fundamental, na formação dos Estados nacionais ou dos países modernos, foi o de o Estado se impor às nações e, dentro delas, às oligarquias locais, que na Europa assumiram caráter feudal, mas que existiram em formas diferentes em todas as sociedades. No Brasil, por exemplo, o Estado teve que se impor aos “coronéis”, na Índia aos marajás, na África aos chefes tribais etc. Esta foi uma luta que concentrou a atenção da grande maioria dos estudos que procuraram relacionar Estado e sociedade. Era o Estado se impondo à sociedade, estabelecendo a ordem e criando um mercado nacional, aliando-se, dominando e incorporando o poder oligárquico local. Minha hipótese é a de que este movimento já está basicamente terminado na maioria dos países, e o problema novo é o da sociedade civil democrática que se distingue do Estado e passa a ser ela, mais do que o Estado, o agente da mudança, determinando o curso do Estado.

No entanto, em um livro ainda relativamente recente sobre as relações entre Estado e sociedade nos países em desenvolvimento, Migdall (1988) adotava a posição clássica sobre o assunto. O Estado se torna forte, logra poder, quando consegue vencer a resistência de sociedades. Está claro que esta não é a abordagem que estou propondo. Este tipo de relação foi verdadeira no passado, mas perdeu grande parte de seu poder explicativo na medida em que o regime democrático foi se universalizando e a sociedade civil assumiu um poder crescente. A democracia pode ser ainda incompleta. Oligarquias de vários tipos ainda existem. Mas agora é a sociedade civil, independente do Estado, que determina ou busca determinar a organização do Estado e do mercado, e não o contrário. Uma sociedade civil que, além de autônoma em relação ao Estado, não mais se confunde com o mercado, já não sendo mais a sociedade civil burguesa de Hegel, mas a sociedade civil democrática dos nossos dias.

Com isto não estou pretendendo que as condicionantes estruturais de caráter econômico e político tenham deixado de ser importantes, apenas que são principalmente condicionantes da sociedade, expressando-se na forma pela qual a sociedade civil se estrutura, ao invés de diretamente determinarem as instituições do Estado e do mercado. Torna-se, assim, necessário que, antes de procurar saber quais as reformas pretendidas ou em curso, qual a sua direção e conteúdo, saber quem é esse ator privilegiado: a sociedade civil. E antes disto, definir brevemente quais os fatores estruturais da sociedade, do Estado e do mercado, que condicionam as relações entre estas instâncias sociais. Nas próximas seções deste artigo, portanto, discutirei, subseqüentemente, e de forma breve, as condicionantes estruturais, o conceito de sociedade civil relevante, e a forma pela qual a sociedade civil, ela própria em permanente mudança, busca reformar o Estado e o mercado. Para responder a estas questões usarei principal, mas não exclusivamente, os *papers* que foram apresentados no seminário “Sociedade e reforma do Estado”, já que conto com a vantagem de ter podido lê-los antes de escrever meu próprio trabalho. E adotarei o pressuposto de que, nesse processo de reforma, os objetivos políticos que continuarão a ser buscados serão ordem, bem-estar, liberdade e justiça social.

II. As condicionantes da relação sociedade/Estado

As condicionantes estruturais que presidem as relações entre a sociedade e o Estado neste final de século são, a meu ver, quatro: a crise do Estado no último quartel do século; o brutal aumento da produtividade acompanhado contraditoriamente de melhoria dos padrões de vida e de crescente concentração da renda; o desafio da globalização tão superestimado quando real; e o avanço da democracia. Relacionados com essas condicionantes histórico-estruturais, temos três respostas de caráter ideológico: o avanço da nova direita neoliberal ou neoconservadora; a

resistência da velha esquerda burocrática em se adaptar aos novos tempos; e a busca de uma terceira via social-liberal. Embora eu adote neste trabalho uma abordagem crítica das propostas normativas de transformar a sociedade civil no agente de liberação social e política, e não pretenda discutir um modelo ideal de Estado e de sociedade, é preciso salientar que as propostas de dar mais importância à sociedade civil, ou ao terceiro setor, ou, ainda mais restritamente, às entidades e movimentos públicos não-estatais, fazem parte do processo histórico em curso de construção de uma terceira via.

Sobre a crise fiscal do Estado ou, mais amplamente, a crise do Estado como causa fundamental da crise econômica na América Latina e no Leste Europeu e a desaceleração do crescimento dos países centrais nos anos 80, tenho escrito exaustivamente nestes últimos dez anos.³ Trata-se de uma crise endógena decorrente do crescimento excessivo e distorcido do Estado ocorrido neste século. Ao mesmo tempo que o Estado assumia novos e necessários papéis de coordenação e controle — como a promoção do desenvolvimento tecnológico e científico, a afirmação dos direitos sociais nas áreas da educação, saúde, cultura, previdência e trabalho, a proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural do país, a promoção de sua competitividade internacional, e o controle de seus fundamentos macroeconômicos — passava também a exercer tarefas de produção e/ou de fornecimento de bens e serviços que o setor privado ou as entidades públicas não-estatais do terceiro setor têm melhores condições de realizar. Este crescimento em áreas inadequadas, aliado ao aumento extraordinário dos recursos fiscais do Estado, tornaram-no mais vulnerável às ações de captura do Estado ou de *rent-seeking* por parte de capitalistas e burocratas. Este fato somado ao excesso de demandas da sociedade sobre o Estado levaram-no à crise fiscal, que se expressou na redução senão no desaparecimento da poupança pública e na relativa imobilização do Estado, abrindo caminho para a desaceleração econômica, ou, nos casos mais agudos, para a crise financeira senão para a hiperinflação. Por outro lado, a complexidade crescente das relações econômicas e sociais tornam a tarefa organizadora e condutora do Estado cada vez mais difícil. Da mesma forma que nos anos 70 fracassou a tentativa de suprir essa dificuldade pela coordenação corporativa, nos anos 90 ficou evidente a inviabilidade de saná-la por meio da substituição do Estado pelo mercado.

A crise do Estado, portanto, embora possa ser atribuída ao crescimento excessivo e distorcido do Estado, não aponta para um Estado mais fraco mas para um Estado mais forte, que recupere a capacidade econômica de realizar poupança pública e a capacidade política de orientar a sociedade na direção do desenvolvimento e da democracia. Conforme observa Lechner (1995: 37-45), “a origem da crise estaria não em um Estado demasiado forte, mas em um Estado demasiado débil, encontramos-nos em uma situação paradoxal em que as capacidades de condução diminuem ao mesmo tempo que as demandas de condução aumentam”.

A segunda condicionante — a brutal aceleração do progresso técnico e o aumento da produtividade, trazendo ao mesmo tempo e contraditoriamente melhoria dos padrões de vida e uma crescente concentração da renda — vem ocorrendo em praticamente todos os países. Desde o início dos anos 70, a concentração de renda causadora de exclusão social é fenômeno generalizado, revertendo uma tendência desconcentradora que ocorria principalmente nos países centrais até então. Entretanto, esta concentração não impediu que os padrões de vida continuassem a melhorar em praticamente todos os países (exceto os da África Central), ainda que provavelmente a uma taxa menor do que vinha ocorrendo anteriormente. A esquerda tradicional ignora esses dois movimentos em sentido oposto, preocupa-se apenas com a concentração, e procura explicá-la por meio das reformas neoliberais que se tornam dominantes nos anos 90. Não aceito essa interpretação. A onda neoconservadora e a concentração de renda recente são mais uma consequência do que uma causa.

A causa da concentração de renda está principalmente na aceleração do progresso tecnológico e no aumento brutal da produtividade, que implicou em um aumento de demanda para os trabalhadores e principalmente técnicos especializados maior do que a oferta, aumentando seus ordenados, enquanto que diminuía a demanda de trabalhadores não-especializados em relação à oferta que continuava a crescer em função do crescimento da população nos países em desenvolvimento, e da imigração, nos países centrais. A concentração de renda, portanto, ocorre principalmente no nível da remuneração do trabalho. Não é possível detectar com clareza aumento da renda funcional do capital em relação ao do trabalho.

O progresso tecnológico levou também ao desemprego estrutural, mas temporário, que muitos confundem com desemprego tecnológico permanente, com o “fim do emprego”. Não existe fim do emprego nem desemprego permanente de caráter tecnológico, como a economia dos Estados Unidos nestes últimos anos tem demonstrado cabalmente. O desemprego permanente só é compatível com a abundância, quando, na verdade, deixa de sê-lo já que as pessoas decidem livremente trocar remuneração por tempo livre. Fora disto, a Lei de Say continua válida: a oferta continua a criar sua própria procura. O que existe, além do desemprego macroeconômico temporário, que Keynes analisou de forma definitiva, e do desemprego tecnológico temporário, decorrente da mudança rápida das aptidões demandadas pelo mercado de trabalho, é a diminuição dos empregos permanentes em empresas ou organizações burocráticas e o aumento do trabalho autônomo.⁴ Só existe alguma diminuição do trabalho, ou mais precisamente de oferta de trabalho, na medida em que, na margem, pode-se pensar na existência de formas ou ilhas de abundância. Na medida em que na demanda de bens e serviços pelos consumidores existe um elemento subjetivo, é possível encontrar pessoas que já têm condições e estão dispostas a trocar remuneração adicional por lazer. Afirmo, porém, que este fenômeno ocorre na margem porque está longe de se haver generalizado nos países

ricos, não obstante o caráter alienado de grande parte do trabalho exigido nas sociedades contemporâneas estimular essa troca.⁵

O aumento dos padrões de vida, medidos por meio de índices de mortalidade infantil, de esperança de vida, de aumento dos índices de escolaridade, da melhoria dos índices sanitários, do aumento do consumo médio de calorias e do aumento da posse de bens de consumo durável são reais e generalizados, mas isto não impede que ainda existam índices de pobreza senão de miséria dramáticos, e que a injustiça social e o privilégio sejam ainda fenômenos que provocam indignação. Por isso, reformas institucionais que promovam o desenvolvimento econômico e a melhor distribuição do capital humano — e o fator fundamental hoje na distribuição da renda — são essenciais. Por isso, uma centro-esquerda moderna, que não aceite a inevitabilidade das leis concentradoras do mercado, como quer o conservadorismo neoliberal, é importante. Por isso a reconstrução do Estado e o fortalecimento da sociedade civil, propostos por essa nova esquerda, são os elementos essenciais das reformas institucionais que sociedades civis democráticas deverão adotar e implementar.

Esta observação introduz-nos à terceira condicionante histórico-estrutural que hoje preside as relações entre a sociedade e o Estado: a globalização. A globalização é um fenômeno da segunda metade do século XX tão super ou subestimado por uns e outros quanto real. E sua realidade tem tanto fundamento tecnológico e econômico quanto ideológico. É tão inaceitável pretender que a globalização impõe de forma definitiva a supremacia do mercado ou o domínio do grande capital multinacional, não restando outra alternativa aos povos periféricos senão submeter-se às suas leis, como afirmar que não há nada de novo neste final de século já que a globalização é um processo histórico antigo de internacionalização que vem ocorrendo gradualmente há muito tempo.⁶ Se qualquer uma destas duas perspectivas fosse realista seriam incompreensíveis tanto, de um lado, o processo de democratização que ocorre em todo o mundo, e que pressupõe a existência de cidadãos e de um Estado que afirme e garanta seus direitos, quanto, de outro lado, a sensação de angústia e desorientação apontadas por O'Donnell (1996b: 2): “a sensação de que o destino individual, o de muitos de nossos empreendimentos e até o de países inteiros, está mais influenciado do que nunca por forças e atores que operam além de nossa capacidade de controlá-los”.

Enquanto fenômeno econômico e tecnológico, a globalização envolve a organização da produção em nível mundial e o aumento da interdependência e da competição entre os países, na medida em que o custo dos transportes e principalmente das comunicações diminuiu de forma dramática nestes últimos anos. Por meio da globalização, os mercados ampliaram seu escopo: há muito já eram internacionais, envolvendo o comércio de bens entre países; passaram agora a ser globais ao envolver a reorganização da produção e das finanças em nível mundial. No plano econômico, é muito comum identificar a globalização com os fenômenos de concentração da renda

e do capital, que voltaram a ocorrer em todo o mundo nos últimos 25 anos, ao mesmo tempo em que o Estado entrava em crise e perdia capacidade relativa de contrabalançar as forças do mercado.

No plano político, a globalização significa ou significaria a relativa perda de autonomia decisória dos Estados nacionais. Este fato, óbvio a partir do extraordinário aumento dos fluxos de capitais e da rapidez com que são realocados de um país para outro, tem sido, entretanto, exagerado. Os Estados dos diferentes países continuam com ampla capacidade de definir políticas, desde que seus governos disponham de governabilidade — que depende principalmente de sua legitimidade junto à respectiva sociedade civil — e de governança, que é função da saúde financeira do Estado, da competência de seus políticos e burocratas em tomar decisões estratégicas, e da existência de instituições que viabilizem uma administração gerencial, efetiva e eficiente do próprio Estado. Em outras palavras, a globalização limita a capacidade de decisão do Estado-nação, mas em grau variável: limitará tanto menos quanto maior for sua capacidade interna de governabilidade e governança.

No nível cultural, globalização significa em primeiro lugar a aproximação das culturas que a comunicação via satélite e a *Internet* propiciam. Daí, entretanto, não se conclua com facilidade a predominância absoluta dos Estados Unidos, já que esta globalização cultural não tem impedido a afirmação das culturas nacionais e dos correspondentes valores multiculturais. Por outro lado, o avanço de ideologias neoliberais a partir dos intelectuais e dos aparelhos de reprodução cultural daquele país parecia avassalador nos anos 80, potencializado que era pela crise do Estado e da ideologia estatista, mas nos anos 90 já perdeu força. Ao invés de avançar, vemos o neoliberalismo passar para uma posição defensiva na medida em que o *establishment* nos países centrais vai se dando conta de que essas idéias não contam com apoio político efetivo na sociedade.

A globalização no nível cultural, entretanto, não deve ser confundida com a “ideologia da globalização. Conforme observa Oswaldo Sunkel (1998), essa ideologia, adotada pela direita neoliberal, pretende que chegamos ao fim da história, confunde utopia com propostas totalitárias, e recusa a possibilidade de alternativas: a única possibilidade econômica seria o predomínio total dos mercados, a flexibilização do trabalho etc., não mais existindo espaço para o Estado definir políticas regulatórias sociais, econômicas e tecnológicas. Ora, como observa Perrone-Moisés (1998), há um elemento apavorante na incapacidade dos neoliberais de conceber a utopia como um modo mais largo e generoso de ver outros caminhos, na sua postura de admitir que o mundo não é perfeito, mas afirmar que é o melhor mundo possível.

Por outro lado, da parte da esquerda tradicional existe a “ideologia da antiglobalização”, de caráter persecutório, que confunde a realidade da globalização com a respectiva ideologia conservadora. Em conseqüência, tanto as

reformas orientadas para o mercado quanto as reformas dirigidas para a reconstrução do Estado ou de sua capacidade de governança passam a ser fruto de uma “conspiração neoliberal” da direita ou das grandes empresas multinacionais, nos quadros de sua estratégia globalizante, não se percebendo que o caráter neoliberal ou meramente racional dessas reformas depende da maneira que elas são realizadas. Reformas — como a privatização, a abertura comercial, o ajuste fiscal, a reforma gerencial da administração pública, e mesmo a reestruturação do mercado de trabalho — serão ou não neoliberais dependendo do seu caráter mais ou menos radical, do seu caráter dogmático ou não-dogmático. Se forem pragmáticas e se contribuirão para o desenvolvimento econômico e o fortalecimento do Estado e do mercado, e não para o simples predomínio do segundo sobre o primeiro, serão provavelmente necessárias e progressistas.

III. A condicionante democrática

A quarta condicionante histórico-estrutural que hoje influencia as relações Estado-sociedade é a predominância do regime democrático. De longe, esta é a condicionante mais importante. Enquanto nos quadros, primeiro, do mercantilismo e, depois, do liberalismo econômico, os Estados nacionais se constituíam como monarquias absolutas ou, mais genericamente, como sistemas políticos oligárquicos, era o Estado que estava se afirmando perante a sociedade civil. Esta começava a surgir, mas a iniciativa estava com o Estado ou — o que é o mesmo — com as elites que o dominavam. Esta relação irá mudar radicalmente com a democracia. O avanço da democracia é um fenômeno historicamente recente. A afirmação dos direitos civis — dos direitos à liberdade e à propriedade — ocorre nos países desenvolvidos no século XIX, mas então ainda não se podia falar em democracia, apenas em liberalismo, já que os direitos políticos de votar e ser votado eram limitados: nem as mulheres nem os pobres votavam. A democracia era masculina e censitária. Na verdade, a democracia é um fenômeno do século XX. Este foi marcado por guerras e genocídios atroz, mas, em compensação, foi o século em que a democracia generalizou-se como regime político: na primeira metade do século, nos países desenvolvidos, na segunda, nos países em desenvolvimento da América Latina; no final do século, em alguns países asiáticos e africanos.

Isto ocorreu na medida em que a apropriação do excedente por meio do mercado tornou-se dominante com a emergência do capitalismo e do liberalismo. A partir desse momento, a democracia não apenas se tornou viável, mas revelou ser, além do regime político que melhor garante os direitos de cidadania, o regime político mais estável. No passado, a democracia não era o regime político preferido pelos filósofos políticos devido à instabilidade que nela observavam. Eles preferiam a monarquia ou a aristocracia apesar de saberem que suas formas corruptas — a tirania e a oligarquia — eram terríveis, porque viam na democracia

uma instabilidade intrínseca.⁷ A partir, entretanto, do momento histórico, com o advento do capitalismo industrial, em que o excedente econômico pôde ser apropriado sem o uso da violência direta, por meio de mecanismos de mercado, as classes dominantes não precisaram mais derivar seu poder e sua renda do uso direto da força. Foi então possível estabelecer de forma sólida e legítima, primeiro, no século XIX, os princípios liberais, e, em seguida, no século XX, as instituições da democracia representativa moderna.

As transições para a democracia, que implicaram elas próprias na reforma do Estado, ocorreram em um grande número de países neste último quartel de século, começando pelos países do sudoeste da Europa, passando pela América-Latina, atingindo todo o Leste Europeu, e chegando afinal na Ásia. Nesse processo, a influência internacional dos países desenvolvidos, particularmente dos Estados Unidos, foi preponderante. A partir do momento em que deixaram de temer o comunismo e de apoiar regimes autoritários, os governos e os investidores dos países desenvolvidos passaram a se sentir mais seguros em suas relações com os países em desenvolvimento se estes se tornassem democráticos e previsíveis.

Isto, entretanto, só acontece quando nesses países já ocorreu o processo de acumulação primitiva de capital e se alcançou um razoável nível de poupança em relação ao produto nacional, de forma que o excedente econômico pode ser apropriado sem o uso direto da violência.⁸ Enquanto isto não acontece, como no caso, principalmente, dos países da África Central, as democracias induzidas do exterior se apresentam instáveis, senão impossíveis. Isto não significa que haja uma correlação precisa entre nível de desenvolvimento e democracia. O atraso nos processos de transição democrática na Ásia são uma boa indicação disto. A tendência, entretanto, tem sido na direção da democracia, que, assim, é ao mesmo tempo resultado das reformas já realizadas e condicionante das reformas em curso.

A transição para a democracia ocorrida na América Latina, no Leste Europeu, e, em menor grau, na Ásia e na África, no último quartel do século XX não significou, naturalmente, que tenhamos chegado a uma regime democrático ideal, sequer satisfatório. Os regimes políticos que podem ser considerados democráticos, porque atendem aos critérios básicos para isto (eleições regulares, liberdade de palavra e de associação, Estado de direito) apresentam diferentes graus de democracia. Não cabe aqui reproduzir a imensa literatura a respeito da consolidação das novas democracias, que deu lugar a uma quantidade enorme de tipos de democracias, ou de democracias com adjetivos, nem quero retomar o debate sobre o conceito procedimental de democracia, que tem origem em Schumpeter e Dahl, em oposição a um conceito maximalista de democracia.⁹ Parece-me apenas importante salientar a contribuição de O'Donnell nesta matéria. Ao invés de simplesmente ver as novas democracias como incompletas, como regimes políticos em que falta alguma coisa em relação ao modelo das democracias consolidadas, em seus diversos trabalhos ele tem procurado mostrar como

essas democracias (que contam com as duas características mínimas da poliarquia de Dahl: eleições livres e liberdade individual) se caracterizam afirmativamente por quatro elementos que as distorcem: poder político delegativo do chefe do Estado; baixa formalidade das instituições com amplo espaço para os particularismos ou clientelismos; pouco respeito aos direitos cívicos dos pobres; e pouca utilização dos direitos republicanos desses mesmos pobres.¹⁰ Nas novas democracias, existe sempre um sistema eleitoral e o respeito formal às liberdades básicas, mas essas democracias tendem a ser plebiscitárias, os direitos humanos dos mais pobres continuam a ser amplamente violentados, o financiamento das eleições continua a privilegiar os que têm dinheiro, o Poder Judiciário ou é dependente da política ou se constitui em um poder burocrático que acumula privilégios. Não ignoro essas limitações, mas isto não justifica negar o caráter democrático desses regimes. O fato é que os países onde estas distorções acontecem deixaram de ser autoritários. Como há muito deixaram de poder ser considerados autoritários os regimes das democracias consolidadas em que os direitos dos imigrantes são permanentemente desrespeitados e as eleições envolvem somas de dinheiro astronômicas. Todas essas democracias podem merecer adjetivos, mas são essencialmente regimes democráticos, nos quais existe espaço para a ação da sociedade civil e para o aperfeiçoamento do próprio regime democrático.

IV. Sociedade e Estado fortes

Às preocupações e interesses dos intelectuais, particularmente dos filósofos políticos, sociólogos, cientistas políticos e economistas, refletem de forma muito significativa a relevância do avanço da democracia. Na América Latina, por exemplo, até há muito pouco, seu interesse estava voltado, no plano econômico, para a industrialização e o desenvolvimento, e, no plano político, para a afirmação do Estado nacional frente às oligarquias locais. A luta do Estado frente aos coronéis e aos jagunços, repetia — com as ressalvas que são necessárias — a luta dos reis contra os senhores feudais, ou do poder colonial europeu contra chefes tribais e aristocracias locais. Na verdade, a implantação do capitalismo exigia a formação de um Estado forte, ou seja, de um Estado dotado de legitimidade política e capacidade de tributação; capaz, portanto, de exercer o controle social e impor em seu território um sistema jurídico que garantisse a ordem e permitisse o funcionamento do mercado capitalista. Assim, o tema central, quando se estudavam as relações entre a sociedade e o Estado, era o da afirmação deste sobre aquela. No caso do Brasil, por exemplo, Nestor Duarte (1939) procura mostrar como a história do país, desde o período colonial, é a história das resistências das oligarquias locais à afirmação do poder central. Víctor Nunes Leal (1949: 252) segue a mesma linha, mas já mostra que o coronelismo, como sistema político, “é dominado por

uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido”. Com os estudos marxistas, a ênfase mudou da resistência das oligarquias à afirmação do Estado para a análise da transição para o capitalismo industrial e a formação de um Estado burguês (Ianni, 1965; Saes, 1985). Em todos esses trabalhos a preocupação central continua a mesma: a afirmação do Estado — e da elite que o controla (geralmente uma aliança instável, primeiro, entre burocratas e proprietários de terra, depois, entre burocratas e capitalistas) — sobre a sociedade.¹¹ Esta pode ser pensada em termos de oligarquias locais ou do conjunto dos trabalhadores e pequenos proprietários pobres, ou de classes médias urbanas, mas é sempre vista como uma sociedade dominada por uma elite que controla o Estado e promove a afirmação do seu poder (promovendo a formação do Estado nacional).¹²

Essa forma de ver as relações entre Estado e sociedade esgotou-se, na medida em que o Estado e o capitalismo se consolidavam, e que a relação entre sociedade e Estado passava a ocorrer de forma crescente por meio do regime democrático. A teoria que vemos, por exemplo, em Migdall (1988) de que existiria um jogo de soma zero entre Estado e sociedade — quando um agente ganha força o outro perde — não tem mais poder explicativo na medida em que prevaleçam regimes democráticos. Nas democracias, um Estado forte, com capacidade de controle social, exige uma sociedade civil forte, com igual capacidade de controle social. Uma sociedade civil forte não é uma sociedade oligárquica, resistente à lei do Estado; é uma sociedade civil integrada no Estado e atuante no processo de orientar a forma pela qual esse Estado é governado e reformado. Migdall (1988: 35) constrói em seu livro uma matriz de duas entradas, em que temos, nas linhas, sociedade forte e fraca, e, nas colunas, Estado forte e fraco. Chamarei a célula formada pela primeira linha e a primeira coluna (sociedade e Estado fortes) de primeira célula; as demais células serão numeradas no sentido horário. A segunda célula, para Migdall (sociedade forte e Estado fraco), tem como exemplo Serra Leoa, uma sociedade tribal em que o Estado não logrou impor-se; a terceira (sociedade e Estado fracos) tem como protótipos os períodos revolucionários, como os do México (1910-1920) e da China (1939-1945); finalmente a quarta célula (sociedade fraca, Estado forte) é representada pela França e por Israel. Migdall deixa significativamente a primeira célula sem exemplos. Já que há para ele um jogo de soma zero entre Estado e sociedade, essa célula é por definição vazia.

Quadro 1: Sociedade e Estado — forte e fraco

	Estado		
		Forte	Fraço
Sociedade	Forte	Democracias consolidadas	Pré-capitalismo
	Fraca	Consolidação do Estado e transição democrática	Transição capitalista e afirmação do Estado

Embora inaceitável, a matriz de Migdall sugere a construção de uma outra matriz (Quadro 1) usando as mesmas variáveis, mas adotando-se uma outra lógica para seu preenchimento, que inclui uma perspectiva histórica. Na segunda célula, temos uma situação pré-capitalista, em que ainda não há clara separação entre o público e o privado, entre o Estado e a sociedade; o Estado ainda não existe ou apenas está sendo implantado: a sociedade é forte e o Estado, fraco ou inexistente. A terceira célula indica o momento de formação do Estado nacional, essencial para a transição para o capitalismo, que ocorre logo em seguida, senão ao mesmo tempo: a sociedade é fraca, porque está cedendo poder para o Estado, e este ainda não se afirmou, sendo também fraco. Na quarta célula, temos a consolidação do capitalismo e do Estado nacional, que se impõe às oligarquias locais, e o início da transição para a democracia: o Estado está agora consolidado e se afirmou sobre uma sociedade civil enfraquecida. O movimento se completa na primeira célula, quando a sociedade civil se fortalece e a democracia se consolida: neste momento, temos uma sociedade civil forte e um Estado forte. Esta matriz ou modelo, que, como é próprio dos modelos, simplifica dramaticamente a realidade, pode, assim, ser entendida como um processo de fases históricas, que começa na segunda célula e, caminhando no sentido horário, se completa na primeira.¹³

Adoto, assim, um modelo otimista, porque aponta na direção de democracias consolidadas, mas não ignoro que o processo histórico é cheio de altos e baixos, de avanços e retrocessos. E tenho bem claro também que o fortalecimento da sociedade civil pode ocorrer em um momento anterior à consolidação do capitalismo e da democracia: foi principalmente o que aconteceu nos Estados Unidos, conforme Tocqueville (1835) tão bem demonstrou. Nos países europeus, a luta pelos direitos civis e pelos direitos políticos, ainda no século XIX, foi como sabemos o produto de intensas lutas sociais. Já existia, portanto, uma sociedade civil atuante nesses países, ao mesmo tempo que o Estado buscava se consolidar. O movimento dialético entre o Estado e suas elites e a sociedade civil não é, portanto, um fenômeno do século XX, como seria possível entender a partir do modelo que estou apresentando, uma vez que é neste século que a sociedade civil deixa de ser objeto e passa a ser sujeito da reforma ou da mudança social. Na verdade, neste final de século, a consolidação

da democracia cria oportunidades inéditas para a sociedade como um todo, que se expressa, por exemplo, no fortalecimento das entidades públicas não-estatais do terceiro setor.

Ao mesmo tempo, entretanto, que surgem oportunidades, surgem desafios. Mesmo depois que as democracias sociais se consolidaram nos países ricos, continuaram a existir dentro da sociedade civil “interstícios incivis”, conforme nos sugere Whitehead (1998). As máfias de todos os tipos, os fundamentalismos, e mesmo resistências locais, continuam a existir nas democracias. Mas agora essas sociedades incivis não são apenas um desafio para o Estado, o são também para a sociedade civil.

Por outro lado, dentro da sociedade civil permanecem desequilíbrios graves de poder, que podem levar a processos de exclusão social e de tentativa de eliminação de direitos de cidadania. Em nome do liberalismo transformado em neoliberalismo e em nome do mercado, temos assistido com frequência este tipo de movimento no mundo contemporâneo. Já argumentei que a concentração de renda e a exclusão que vêm ocorrendo neste último quartel do século não são causados principalmente por esses interesses e ideologias, mas pela dinâmica do progresso técnico. Não há dúvida, porém, que as propostas neoliberais, principalmente aquelas relacionadas com a flexibilização do contrato de trabalho e com a privatização de monopólios naturais, apesar de seu repetido fracasso em lograr estabilidade e desenvolvimento econômico, e da perda de legitimidade política que sofreram nos anos recentes, contribuem para esse processo de exclusão. Isto tem ocorrido, principalmente, nos países em desenvolvimento que, desavisados e mais suscetíveis à pressão internacional, aceitamo-nas indiscriminadamente, revelando pouca capacidade de defender seu interesse nacional.

Embora a tese mais geral deste trabalho seja a de que a formação do Estado nacional já ocorreu, permitindo, em seguida, o fortalecimento da sociedade civil e o advento das democracias sociais modernas, isto não significa que o Estado não enfrente desafios e riscos graves no mundo contemporâneo. No caso do Estado, eu tenho defendido com ênfase, desde o início desta década, a tese segundo a qual uma tarefa fundamental é a da reconstrução do Estado. Esta idéia não seria contraditória com a tese mais geral deste trabalho? Não. Quando falo em reconstrução do Estado, suponho que o Estado-nação já se afirmou, que as resistências das oligarquias locais já foram em grande parte superadas. Neste quadro, porém, a partir dos anos 70, esse Estado já relativamente consolidado entrou em crise: crise fiscal, crise da forma de intervenção no econômico e no social, crise da forma burocrática de administrá-lo. É nesse quadro que, nos anos 90, as sociedades civis democráticas colocam como projeto a reforma ou a reconstrução do Estado. Nestes termos, quando proponho o problema da crise e da reconstrução do Estado, não estou mais me referindo a um problema de afirmação do Estado perante a sociedade, mas à recuperação da governança do Estado que foi transitoriamente

comprometida pela crise — estou falando da reforma e do fortalecimento do Estado por iniciativa da sociedade civil e não contra ela.

Estas quatro condicionantes que acabei de brevemente analisar estão naturalmente inter-relacionadas. Castells (1998), por exemplo, vê a crise do Estado principalmente como resultante da globalização e da crescente complexidade social e política que a acompanha. Percebe que o Estado, para se defender da perda decorrente na autonomia para definir políticas, movimenta-se em duas direções opostas: de um lado organiza-se internacionalmente em blocos econômicos regionais, em zonas de livre comércio ou em uniões aduaneiras cartelizadas; ou, na direção inversa, descentraliza para as unidades locais, e adota estratégias gerenciais de administração pública.

Offe (1998) observou que há três princípios de coordenação econômica e social — o Estado, o mercado e a comunidade (que, como veremos, não deve ser confundida com a sociedade civil) — e salientou o imperativo de equilíbrio entre estes três princípios, que é ameaçado por três pares de falácias: excesso ou carência de Estado, confiança excessiva ou desconfiança radical no mercado, e comunitarismo excessivo ou negligenciamento das comunidades e identidades. Sousa Santos (1998) deu aos conceitos um caráter histórico, mostrando que é tão inviável entregar toda a coordenação ao mercado, como ocorreu no Estado Liberal do século XIX, ou toda a coordenação ao Estado, como se pretendeu fazer no século XX, como é inviável voltar a um comunitarismo nacionalista e conservador, senão fascista, como alguns ainda sonham. Estas duas análises de caráter geral ajudam-nos a entender as relações entre sociedade, Estado e mercado neste final de século, se pensarmos que a comunidade — ou “mundo da vida” de Habermas (1981 a,b) — além de ser um princípio de coordenação baseada na solidariedade (enquanto o mercado está baseado na competição, e o Estado, no poder, como lembra Offe), representa a sociedade que histórica e vivencialmente se constitui de maneira informal, da qual a sociedade civil será parte e instância de transição para uma instituição formalmente constituída como o Estado, que, por sua vez, estabelece as normas institucionais do mercado.

V. O objetivo: reformar o Estado e o mercado

A partir desse quadro teórico simplificado e das condicionantes estruturais mais relevantes atualmente, examinarei o esforço crescente da sociedade civil em reformar o Estado e o mercado. Apesar de todo o pessimismo que muitas vezes vemos nos analistas da sociedade contemporânea, o fato objetivo é que eles, independentemente de suas filiações ideológicas, vêm na ação deliberada de agentes a fonte fundamental das reformas. Os marxistas podem pensar em termos do materialismo histórico, mas desde Gramsci a busca deliberada da formação de

um bloco histórico hegemônico é a tônica do seu pensamento. No outro extremo, os mais ardorosos defensores do neoliberalismo, embora continuem falando na mão invisível de Adam Smith, geralmente se filiam ao novo institucionalismo ou à escola da escolha racional e, portanto, pressupõem o princípio da agência em relação às instituições e à ordem social e econômica: agir sobre esta última significa mudar instituições a partir da ação individual de agentes racionais. Esta semelhança básica de abordagem entre grupos intelectuais ideologicamente opostos reflete o domínio crescente das sociedades sobre seu próprio destino. Estão longe ainda de fazer sua própria história, mas percebem que sua capacidade de influenciá-la aumentou substancialmente neste século.

Não é o momento, aqui, de descrever estas reformas; cabe, entretanto, perguntar qual o seu sentido geral, quais os seus riscos, e quais as oportunidades que oferecem. Para a nova direita o sentido é claro: implantar o domínio do mercado, reduzir o Estado ao mínimo, à garantia da propriedade e dos contratos. A velha esquerda concorda que esse seja o objetivo das reformas. A diferença entre os dois grupos radicais está em que os primeiros vêm nisto a realização de um ideal, enquanto que os últimos, o cumprimento de uma ameaça à qual é preciso resistir de todas as formas. Considero estas duas posições equivocadas. A realização da proposta neoconservadora representaria, de fato, uma ameaça para a humanidade, já que o mercado não tem condições de realizar de forma ótima sequer aquilo em que ele é melhor: a alocação de recursos. Além disso, é pouco efetivo em estimular o aumento da poupança e da acumulação de capital, e, no plano da distribuição de renda, seu livre funcionamento é intrinsecamente regressivo.

Na verdade, embora possam ter também uma inspiração na nova direita, as reformas que vêm sendo de fato implementadas não têm, na maioria dos casos, esse sentido: contam com apoio da sociedade e, embora abrindo espaço para o mercado, não são predominantemente neoliberais. Só poderão ser consideradas neoliberais se ampliarmos indevidamente o conceito de neoliberalismo, como faz a esquerda tradicional: se não o identificarmos com a busca do Estado mínimo, e considerarmos todas as reformas destinadas a eliminar os excessos do estatismo e a reconstruir o Estado em novas bases mais eficientes como reformas neoliberais; se entendermos que reformas visando a privatização, o ajuste fiscal, a abertura comercial, a redefinição dos contratos de trabalho, a reforma dos sistemas de previdência e de assistência social, a desregulamentação, a implantação de uma administração pública gerencial, a ampliação da transparência nas ações do setor público e do privado e o aumento do papel dos mecanismos de controle social são por definição neoliberais. Esta é uma forma suicida de definir neoliberalismo, que deixa seus proponentes sem alternativas diante da crise do Estado e do desafio da globalização. Algumas dessas reformas podem, de fato, ser neoliberais quando radicais e orientadas para eliminar direitos sociais, mas quando são simplesmente reformas orientadas para o mercado que tornam a economia mais competitiva e

dotam o Estado de maior capacidade de ação — ou seja, de maior governança e governabilidade — elas podem até ser chamadas liberais, mas não são conservadoras ou neoliberais.

Souza Santos (1998) fala com muita propriedade do colapso do reformismo de esquerda, na medida que o objetivo socialista que tinha como pressuposto, deixou de ser realista. Entretanto, o reformismo neoliberal que se torna dominante nos anos 80 revela fôlego curto: ao afirmar que o Estado era inerentemente ineficaz, parasitário e predador, e propor o Estado mínimo, estava na verdade incorrendo em um paradoxo: um Estado dessa natureza é irreformável. Mas quando ficou claro para as elites dominantes a falta de apoio político na sociedade para as teses neoliberais, iniciou-se uma segunda fase no reformismo estatal em que o pêndulo passa para o fortalecimento do Estado ao invés de sua redução ao mínimo. Uma segunda geração de reformas busca, nos anos 90, reconstruir fiscal e administrativamente o Estado, controlar melhor os fluxos de capital, coordenar as políticas macroeconômicas em nível mundial, e aprofundar o regime democrático em cada país.¹⁴

Qual então o verdadeiro sentido dessas reformas, se excluirmos os elementos radicais e dogmáticos? Sugiro que são três: tornar a economia nacional mais estável, e o Estado, mais eficiente e mais democrático. A prioridade vem sendo dada à maior estabilidade e à maior eficiência, mas pessoalmente considero aprofundar a democracia mais importante, não apenas pelo valor ético envolvido na democracia, mas porque em um mundo marcado pela complexidade crescente, apenas o debate democrático amplo pode conduzir a melhores resultados econômicos. A complexidade social deriva seja da dimensão da população mundial, seja da rapidez do desenvolvimento tecnológico, seja da necessidade de respeitar as culturas locais. O mundo tornou-se unificado, globalizado, mas não se tornou simples; tornou-se mais complexo. Complexo culturalmente, complexo tecnologicamente, complexo democraticamente, por que cada cidadão se sente cada vez mais com o direito de participar das decisões políticas que afetam sua vida. Para dar conta de um quadro político e social dessa natureza, a única instituição possível é a do debate democrático amplo.

A reforma política e a reforma do Estado vêm ocorrendo, a primeira marcada pela extraordinária onda de transições democráticas que ocorreu no mundo nestes últimos 25 anos, ao mesmo tempo que o Estado e a economia entravam em crise. Ocorrem em meio a muitos percalços, mas são um fato. A reforma econômica do Estado, por sua vez, visa essencialmente eliminar os excessos de estatismo e reconstruir o Estado. A crise do Estado e a necessidade de sua reconstrução foram causadas principalmente pelo crescimento excessivo do Estado, a partir de uma ideologia que confundia socialismo e/ou nacionalismo com estatismo. Nesse processo, tivemos a tentativa de uma elite burocrática de substituir o mercado pelo Estado como instituição coordenadora do desenvolvimento econômico, e os empresários pela burocracia estatal como agentes do investimento e da industrialização. A experiência limite

nessa direção aconteceu na União Soviética, mas, em menor grau, ocorreu em todo o mundo. Diante do fracasso dessa tentativa foi preciso, portanto, redefinir o papel do Estado e do mercado, restabelecer as instituições democráticas, devolver ao mercado seu papel na alocação de recursos, e recuperar para o Estado sua capacidade de intervenção ou de regulação.

As reformas foram, portanto, necessárias, e tiveram esse sentido. Isto não significa que não tenha havido exageros e equívocos na realização das reformas, especialmente naqueles países — como, na América Latina, a Argentina e o Peru, e no Leste Europeu, a Rússia — em que a crise do Estado foi mais aguda.¹⁵ Nesses países, as reformas foram geralmente antecidas de um choque liberal. Dada a quase absoluta imobilização do Estado, a solução primeira foi retirar do Estado a grande maioria de suas funções regulatórias. Provavelmente, o que estava por trás disto era uma restrição ou necessidade econômica implacável: melhor do que um Estado imobilizado, incapaz de minimamente garantir a estabilidade da moeda e o funcionamento da economia, é um mercado cego e injusto. Privatizações selvagens, flexibilizações dos mercados de trabalho eliminando direitos inalienáveis, aberturas comerciais às pressas não dando tempo para as empresas nacionais se adaptarem às novas realidades foram, então, freqüentes. Mas reformas desta natureza são de curta duração. Assim que a crise deixa de ser aguda e que o império da necessidade deixa de ser total, as sociedades civis em cada país se reorganizam. Em conseqüência, as reformas, no quadro da democracia, passam a ser realizadas com a participação da sociedade civil e tendem a recuperar o seu sentido geral: restabelecer o papel do mercado na alocação de recursos, recuperar a capacidade fiscal, administrativa e de regulação do Estado, e aperfeiçoar o próprio regime democrático, cujas limitações ainda são dramáticas.

Na reforma do Estado em curso, uma tarefa fundamental é delimitar com clareza a área de atuação do Estado. Souza Santos (1998) critica o critério básico que eu utilizei na reforma brasileira prevista no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995), e que está presente em todos os meus trabalhos recentes sobre o tema. Este critério é ser ou não a atividade em questão uma “atividade exclusiva de Estado”. Segundo Souza Santos, esse critério ao invés de estabelecer uma relação de complementaridade entre o Estado e o terceiro setor, estabelece uma situação de substituição. De fato, proponho uma substituição. Não vejo sentido em médicos, agentes de saúde, professores e pesquisadores terem o mesmo contrato de trabalho de delegados de polícia ou de fiscais. Mas distingo, entre as atividades não-exclusivas, as atividades sociais e científicas, que devem passar para o terceiro setor, da produção de bens para o mercado, que deve ser privatizada se não se tratar de monopólio natural. Souza Santos, entretanto, afirma que em vez dessa distinção é preferível partir dos quatro bens públicos que vem utilizando — legitimidade, bem-estar, segurança e identidade. Ora, estes quatro critérios não são concorrentes

mas complementares da distinção quanto ao caráter da atividade (exclusiva ou não). Complementares porque, além dela, eu também utilizo quatro bens públicos ou quatro objetivos políticos das sociedades contemporâneas: liberdade, igualdade, justiça social e bem-estar. Sem a utilização destes ou dos quatro critérios de Souza Santos, aquela distinção fica vazia. Minha convicção é de que os serviços sociais e científicos são realizados com mais qualidade e eficiência por organizações públicas não-estatais, que além disso garantem mais liberdade a seus membros, enquanto que a produção de bens e serviços controlados pelo mercado, que não necessitam de subsídio estatal, são melhor executadas pelo setor privado.

Castells (1998) salienta o surgimento de um “Estado rede”, que se articula de forma flexível com as entidades supranacionais e com as entidades regionais e locais. Este Estado, afirma ele, exige uma administração de um novo tipo, que tenha como primeiro princípio o da subsidiariedade: a gestão deve situar-se, para cada problema, no âmbito mais descentralizado possível em que possa ser realizada eficazmente. Em segundo lugar, a administração deve ser flexível, de forma a permitir que o Estado deixe de ser apenas normalizador para ser negociador e inventor. Participação cidadã e transparência são dois outros requisitos enumerados por Castells, que, assim, compreende o caráter moderno e democrático da reforma gerencial do Estado que está em curso em diversos países da OCDE e nos países em desenvolvimento, principalmente no Brasil, nos anos 90.¹⁶

Em todo esse processo que estou analisando é preciso, portanto, ter claro que, ao contrário do que sugerem alguns dos seus entusiastas, a sociedade civil não se fortalece às expensas do Estado. A sociedade civil tenderá a ser tanto mais forte quanto mais forte (mais dotado de governança e governabilidade democrática) for o Estado. A sociedade civil não substitui o Estado, mas cresce e se fortalece com ele. Quando, a partir dos anos 70, o Estado entrou em crise, tanto uma esquerda idealista quanto uma direita neoliberal imaginaram que se abria espaço respectivamente para a sociedade civil ou para o mercado. Na verdade, existe um espaço maior tanto para um quanto para outro, mas não às custas do enfraquecimento do Estado, e, sim, concomitantemente com seu fortalecimento, ou seja, com o aumento de sua capacidade de governança e governabilidade. É por isso que um papel fundamental a ser desempenhado pela sociedade civil será o de reconstruir o Estado ao mesmo tempo que ela própria se fortalece.

VI. Sociedade civil: conceito histórico ou normativo?

Mas que sociedade civil é esta à qual estou atribuindo papel tão relevante como agente ou ator das reformas? Através da história o conceito de sociedade civil tem evoluído. Ele surge com os filósofos contratualistas, especificamente com Hobbes, como sinônimo de Estado ou de “sociedade política”, em contraposição

ao “estado de natureza”. Naquele momento, tratava-se de fundar o conceito de Estado ou de sociedade política, que até então estava confundido com o conceito mais geral de sociedade. Para isto a expressão “sociedade civil” surge como uma tradução do conceito grego de “sociedade política”. A diferença estava no conceito oposto: enquanto na filosofia grega a sociedade política se contrapunha à sociedade doméstica; no contratualismo iluminista a sociedade civil se oporá ao estado de natureza. No início dos tempos modernos, com Bodin, o conceito de Estado soberano está surgindo, mas a oposição básica que interessava primordialmente aos filósofos políticos não era a do Estado em relação à sociedade, mas a de sociedade política ou civil, que inclui o Estado, em contraste com a barbárie, o estado de natureza. Dessa forma, era possível deduzir logicamente e legitimar o poder político com base em argumentos seculares, racionais, deixando-se, em um primeiro momento, para segundo plano, para mais tarde abandonar os argumentos de base aristocrática e religiosa.

Dois séculos depois, entretanto, com a emergência da burguesia como classe dominante, mas não dirigente a distinção entre uma esfera política ou do Estado, onde imperam a aristocracia e a burocracia patrimonialista, e uma esfera econômica ou do mercado, onde domina a burguesia, torna-se afinal historicamente possível. Nesse momento, o conceito de Estado já está consolidado, e a idéia de um estado de natureza revela sua qualidade meramente heurística, pouco tendo a ver com a realidade histórica. Torna-se então necessário distinguir com clareza o Estado ou a sociedade política da sociedade civil ou da sociedade burguesa.¹⁷ Os filósofos iluministas escoceses, entre os quais Adam Smith ficou o mais conhecido, reconhecem esse fato ao procurar colocar o Estado a serviço da sociedade organizada pelo mercado. Será, entretanto, Hegel quem, em seus “Princípios de Filosofia do Direito” (1820), estabelecerá uma distinção clara entre Estado e sociedade civil e fundará o conceito moderno de sociedade civil. Para Hegel, o estado de natureza se transforma em sociedade civil ou em “sociedade burguesa”, que o Estado racional hegeliano deve conduzir. Embora para Hegel a sociedade civil seja a sociedade que está fora do Estado, sua visão não é dual (sociedade civil e Estado) mas tríplice (família, sociedade civil e Estado). Importa assinalar que as três categorias não constituem, somadas, a sociedade, mas representam três “momentos” de um “movimento” de aperfeiçoamento da moralidade objetiva, que afinal se consubstancia no Estado, definido por Hegel como “a realidade em ato da idéia moral objetiva” (Hegel, 1820: §257):¹⁸ na família não é a razão que preside as relações entre seus membros; na sociedade civil a razão já começa a ter um papel importante, embora o interesse seja dominante; com o Estado a razão alcança sua plenitude na vida social. Com Marx o conceito de sociedade civil ganha em importância na medida em que o Estado deixa de ser a racionalidade em si, deixa de ser o momento em que a vontade e a liberdade humanas se realizam plenamente enquanto idéia, e deixa de ter o papel organizador da sociedade imaginado por Hegel. Para

Marx, que leva adiante o pensamento histórico-racional de Hegel, retirando-lhe seu caráter idealista, a sociedade, ou, mais precisamente, uma parcela dela — a burguesia ou a classe dominante — passa a deter todo o poder político e a determinar o Estado. Assim, se Hegel funda o conceito moderno de sociedade civil, Marx e Engels estabelecem a relação fundamental entre esta e o Estado, ao inverter o papel da sociedade civil, que de objeto da mudança social ou de momento da sua realização enquanto idéia, se transforma em agente de transformação desse Estado. Engels (1888: 111) deixa esta nova visão claríssima:

“Na história moderna (...) o Estado, o regime político, é o elemento subordinado, e a sociedade civil, o reino das relações econômicas, o elemento dominante. A idéia tradicional, que Hegel também consagrou, via no Estado o elemento determinante e, na sociedade civil, o elemento condicionado por ele.”

Marx e Engels radicalizaram esta perspectiva, transformando o Estado em comitê executivo da classe dominante, com a qual a sociedade civil na prática se confunde. Seus seguidores mais originais, entretanto, como Gramsci (1934) e Poulantzas (1968), restabelecem uma visão mais equilibrada da relação da sociedade civil com o Estado por meio, respectivamente, dos conceitos de bloco histórico e de ação do Estado como condensação da luta de classes. Feita exceção a Gramsci, a expressão “sociedade civil” fora praticamente abandonada. O estatismo comunista esquecera a lição de Marx e adotara uma perspectiva hegeliana primária, de caráter burocrático, em que o Estado volta a se impor à sociedade. Bobbio, entretanto, procura revalorizar o conceito de sociedade civil a partir de um ensaio sobre Gramsci (1976 b), em que afirma que este, ao enfatizar o aspecto superestrutural da sociedade civil, liga-se antes a Hegel do que a Marx. Em um segundo ensaio, que escreveu para a “Enciclopédia Einaudi”, Bobbio (1981: 21-26) afirma que a sociedade civil pode ser conceituada negativamente como “a esfera de relações sociais não reguladas pelo Estado”. Positivamente é mais difícil uma definição, mas Bobbio oferece a sua, que tem a grande qualidade de ser objetiva e abrangente, evitando qualquer tipo de reducionismo ou de normativismo:

“Sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm a tarefa de resolver ou mediando-os, ou evitando-os, ou reprimindo-os. Sujeitos desses conflitos e portanto da sociedade civil enquanto contraposta ao Estado são as classes sociais, ou, mais amplamente, os grupos, movimentos, associações, ou organizações que as representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, os grupos de interesse, as associações de vários gêneros com fins sociais e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa de direitos civis, de liberação da mulher, os movimentos de jovens etc.”

O conceito de sociedade civil recuperará importância teórica quando, nos anos 70, intelectuais em luta contra o autoritarismo na América Latina e contra o estatismo comunista no Leste Europeu passam a usá-lo para compreender (e fortalecer) a grande aliança democrática que aos poucos estava se fazendo nos respectivos países entre os movimentos sociais, as organizações não-governamentais, os sindicatos e associações de trabalhadores, e os intelectuais, líderes religiosos, profissionais liberais e empresários.¹⁹ Em um primeiro momento, nos anos 70 e 80, quando se tratava de combater o autoritarismo, o conceito de sociedade civil foi mantido em seu sentido original e amplo, que a definição de Bobbio autoriza, mas em um segundo, diversos autores, possivelmente a partir principalmente de Cohen e Arato (1992), passaram a lhe atribuir um caráter normativo e restritivo, identificando-o na prática com os movimentos sociais e as organizações não-governamentais.²⁰ Costa (1997 b: 17), por exemplo, depois de fazer uma resenha do tema, propõe um “conceito operacional” segundo o qual sociedade civil seria o conjunto de associações e formas organizativas, excluídos os sindicatos e associações de representação de interesses, constituídas, em princípio, por membros voluntários, destinadas a proteger o que Habermas (1981 a,b) chama de “o mundo da vida”. A expressão “organizações da sociedade civil”, que diversos autores utilizam, transforma-se para ele, equivocadamente, na própria sociedade civil, que deixa de ser um conjunto amplo e complexo de atores da sociedade, fora do Estado, estruturados e ponderados de acordo com seus respectivos poderes políticos ou de influência, para se transformar em um pequeno conjunto (embora felizmente crescente) de movimentos e organizações voltadas para o controle social do Estado e do mercado.

Taylor (1991), citado por Costa (1997 b: 7), define sociedade civil de forma mais ampla, mas que permite uma leitura restritiva como aquela feita por Sérgio Costa. Diz ele que a sociedade civil é constituída por:

“(…) uma rede de associações autônomas e independentes do Estado, as quais agrupam cidadãos em torno de interesses comuns e que através de sua mera existência ou atividade podem desencadear efeitos sobre a política.”

Em um outro texto, entretanto, Taylor (1990) salienta a complexidade do conceito, e define duas tradições para ele: uma, de caráter radical, com origem tanto em Rousseau e Marx quanto em um pensamento liberal extremado, quer ver a sociedade civil como independente do Estado, que pode ser mínimo ou, no limite, desaparecer; outra, mais equilibrada, que tem origem em Montesquieu e passa por Hegel e Tocqueville, vê a sociedade civil como uma esfera independente do Estado mas não auto-suficiente em relação a ele. Não há nada de reducionista em nenhuma das duas tradições, inclusive na segunda, que Taylor (1990: 109,113) claramente privilegia, já que “uma economia auto-regulada e a opinião pública são as duas

formas pelas quais a sociedade pode alcançar uma unidade ou coordenação fora das estruturas políticas”. Estes dois elementos se completam com o elemento associativo desenvolvido originalmente por Tocqueville, que, conforme observa Taylor, seguindo a tradição de Montesquieu, é “o único bastão contra o despotismo moderado”.

Cohen e Arato (1992) também retomam o conceito de sociedade civil a partir da utilização desse conceito pelos intelectuais democráticos da América Latina e do Leste Europeu, mas o fazem atribuindo-lhe um caráter normativo ao invés de sociológico. Seu conceito seria baseado em Habermas, que estabeleceria “uma identidade entre o processo de defesa do mundo da vida e a idéia de movimentos da sociedade civil” (Avritzer, 1994: 37). Arato e Cohen, conforme observa Avritzer, ligam o conceito de sociedade civil aos movimentos sociais e instituições que podem se localizar tanto na esfera privada quanto na pública, mas têm “como objetivo deter a ação do mercado e do Estado”. O livro de Cohen e Arato, *Civil Society and Political Theory*, marcou o pensamento brasileiro de esquerda e contribuiu para a retomada de um tema tão importante como é o da sociedade civil, mas acabou distorcendo o conceito. Provavelmente, naquele momento, quando a esquerda se via imersa em profunda crise de identidade, era mais importante fazer uma proposta de liberação, do que conservar a inteireza do conceito de sociedade civil. Mas é importante ter clara a distinção entre uma análise histórica dos fatos sociais e uma análise normativa. Já no início do livro, Cohen e Arato (1992: 17) deixam claro seu objetivo normativo:

“O objetivo de nosso livro é desenvolver e sistematicamente justificar a idéia da sociedade civil, reconcebida em parte em torno da noção de um movimento democratizante auto-limitado que busca expandir e proteger espaços para a liberdade negativa e a liberdade positiva, e recriar formas igualitárias de solidariedade sem prejudicar a auto-regulação econômica.”

Para eles a sociedade e mais especificamente a sociedade civil, ao invés de ser a parte de um país ou de uma sociedade nacional que está fora do Estado, embora seja com ele relacionada, passa a ser um “terceiro espaço” (p.18), ao lado da economia e do Estado. Sociedade civil, economia e Estado são assim colocados em um mesmo plano, cabendo à primeira a realização dos projetos ou das utopias dos dois autores. Pessoalmente, eu compartilho com eles a convicção de que “os recursos para significação, autoridade e integração social são minados pela expansão de uma economia corporativa crescentemente iliberal assim como pelo crescimento excessivo do aparato administrativo do Estado intervencionista” (p.24), mas não vejo por que, em função dessa crítica, definir a sociedade civil como o conjunto de movimentos sociais e associações que irão combater tais males ou distorções. Não nego aos autores, como não nego a mim mesmo, o

direito de ser normativo. Pessoalmente, partilho da esperança de que se possa construir uma terceira via entre o capitalismo neoliberal e a velha esquerda burocrática, e estou seguro que nesse processo o papel da sociedade civil e particularmente das entidades e movimentos do setor público não-estatal será fundamental. Conforme observa Ignacy Sachs (1998), ao dar seu apoio ao projeto das organizações sociais, que é essencial na proposta brasileira de reforma do Estado, a terceira via não se constitui apenas de um regime misto, combinando diferentes proporções do setor estatal e do privado; envolve também uma crescente participação do setor social, que compreende as atividades sem fins lucrativos, públicas não-estatais, em conjunto com as instituições cooperativas e de auxílio mútuo.²¹ Mas não vejo por que dar um caráter normativo a um conceito da sociologia política como é o de sociedade civil. Adicionalmente, não me parece razoável reduzir um conceito complexo e amplo como o de sociedade civil a movimentos sociais e associações. Usando o conceito habermasiano de mundo da vida, Cohen e Arato corretamente identificam nele uma dimensão de tradições e de cultura e uma dimensão “institucional” ou “sociológica”, e situam a sociedade civil neste segundo nível do mundo da vida. Mas, em seguida, reduzem dramaticamente o conceito, ao afirmar (p.429):

“É aqui, no nível institucional do mundo da vida que se pode encontrar a raiz de um conceito de sociedade civil hermeneuticamente acessível porque socialmente integrado. Este conceito incluiria todas as instituições e formas associacionais que exigem interação comunicativa para sua reprodução e se baseiam principalmente em processos de integração social para coordenar ações dentro de suas fronteiras.”

Dessa forma, a economia, que era central para Hegel e Marx no conceito de sociedade civil, fica dele excluída. A sociedade civil, definida restritiva e normativamente, vai controlar, de um lado, a economia ou o mercado, e, de outro, o Estado. A transformação do mundo não será mais realizada por elites aristocráticas iluminadas controlando o Estado, como querem os conservadores clássicos, nem por um mercado auto-regulado, como quer a nova direita neoliberal, nem por um proletariado revolucionário, como queriam Marx e Engels, nem por uma burocracia estatal, como pretenderam seus seguidores, mas por associações voluntárias e movimentos sociais independentes do Estado e do mercado.

Nessa linha de recuperação do conceito de sociedade civil de um ponto de vista normativo temos, de acordo com Wolfe (1992), “uma nova trindade”: o caminho do Estado, o caminho do mercado, e o caminho da sociedade civil. A sociedade civil aparece aqui novamente como uma alternativa ao Estado e ao mercado. Mas já não é mais uma sociedade histórica, nem um conceito político, é uma estratégia de desenvolvimento: a sociedade civil exige que focalizemos nossa atenção em coisas pequenas, administráveis pelo cidadão comum. A sociedade civil é constituída de famílias, vizinhanças, organizações voluntárias, sindicatos e organizações de base.

Nessa mesma linha normativa, em que se atribui à sociedade civil um papel ético e civilizatório, temos, em um livro organizado por Donati (1996), a tentativa de encontrar na sociedade civil a solução para a “crise italiana”: uma terceira alternativa diante tanto da alternativa liberal quanto da alternativa estatista. Esta crise, segundo Donati (1997: 5), pode ser definida “como um problema de *déficit* da sociedade civil”, podendo “a sociedade civil ser entendida como um consenso de caráter universal sobre valores de civilização compartilhados entre os diversos grupos sociais e entre as culturas que os mesmos exprimem”. Donati (1997: 78) distingue um conceito “clássico” de sociedade civil, em que esta se confunde com a organização política, do conceito “moderno”, em que a sociedade civil é contraposta ao Estado e formada de grupos sociais que buscam afirmar seus interesses e sua identidade como universais. Em lugar desses dois conceitos, ele propõe seu conceito — o conceito “pós-moderno” — segundo o qual “a sociedade civil deve ser entendida como o conjunto de relações sociais, externas às relações especificamente políticas, que conferem prioridade ao sentido ético da ação.”

Vemos, portanto, que a confusão é geral. Ao invés de se ficar com o conceito “moderno”, já subentendido nos filósofos do iluminismo escocês e definido por Hegel, busca-se um conceito novo, normativo, de sociedade civil. Esquece-se que a sociedade civil é um conceito que, como observa Wanderley Reis (1994: 339), tem uma origem clara na noção de cidadania civil e liberal, está relacionado com o surgimento de uma esfera em que os interesses privados e a autonomia do cidadão perante o Estado se afirmam, sendo “impossível excluir a operação dos interesses da sociedade civil”.

Seligman (1992) critica a ambigüidade e o caráter normativo da recuperação do conceito de sociedade civil, que acaba se transformando em um *slogan* de determinados movimentos ou partidos políticos, ou então em uma visão normativa da ordem social pela qual a sociedade estabeleceria um ideal ético, mas não oferece ele próprio um conceito político do termo. Entretanto, seu livro apresenta uma contribuição importante ao debate, ao ir buscar no iluminismo escocês a origem da idéia moderna de sociedade civil. Para eles, não obstante o conceito de “mão invisível” de Smith possa levar a uma conclusão equivocada, a sociedade civil não é apenas a arena “neutra” do mercado, mas a arena ética na qual se constitui a individualidade de cada um de seus membros. Para os filósofos iluministas escoceses, como Francis Hutcheson, Adam Ferguson e Adam Smith, a sociedade civil é a síntese do público e do privado, é o espaço no qual as duas tendências básicas do ser humano — o auto-interesse e o interesse público, o egoísmo e o altruísmo — se expressam. Por meio do conceito da mão invisível, Smith demonstrou que o bem público independe da benevolência privada, mas isto nunca o levou ao radicalismo mandeviliano, que está na origem do liberalismo individualista, e a afirmar que os vícios privados transformam-se em benefício público. Pelo contrário, segundo Seligman, para Smith a luta pelo próprio interesse, que é racional, está

iluminada pelos sentimentos morais de solidariedade e de pertencimento a um corpo social — sentimentos que fazem parte do próprio conceito de razão. Nessa direção, o autor cita Hirschman (1979), que analisando o pensamento de Smith, observa que a própria atividade econômica, na *Theory of Moral Sentiments*, está baseada nas necessidades não-econômicas por simpatia e reconhecimento.

VII. A sociedade civil como agente histórico

Mas como conceituar sociedade civil sem cair no erro do reducionismo ou na tentação do normativismo? Podemos pensar a sociedade civil simplesmente como toda a área social que está fora do Estado. Nesse caso, sociedade e sociedade civil se identificam. Podemos, mais precisamente, ver a sociedade civil como o aspecto político da sociedade, ainda fora do Estado. Neste caso, é necessário distinguir sociedade civil de um outro conceito político: povo. Enquanto povo é o conjunto de cidadãos com direitos e poderes iguais, na sociedade civil os direitos ainda são iguais, mas os poderes variam de cidadão para cidadão dependendo das três fontes de poder fundamentais das sociedades contemporâneas: a organização, o dinheiro e o conhecimento. Aqueles cidadãos que fazem parte de organizações que representam classes ou interesses significativos, são mais poderosos do que aqueles que não participam; quem tem dinheiro ou controla empresas e pode empregar pessoas, ser proprietário de aparelhos ideológicos, particularmente a mídia, quem pode financiar candidatos a postos políticos, quem pode exercer seu poder de veto e decidir não investir, quem pode especular com moedas e valores mobiliários, é evidentemente mais poderoso do que quem não tem essas possibilidades; finalmente, quem tem conhecimento técnico e organizacional que lhe permite dirigir as organizações ou influenciar as pessoas com base naquilo que diz ou escreve, tem mais poder do que aqueles que não dispõem desse conhecimento.

Assim, e sendo fiéis a Hegel, Gramsci e Bobbio, podemos pensar na sociedade civil como a sociedade fora do Estado, em que os poderes dos seus membros são ponderados de acordo com as organizações ou associações a que pertençam, o dinheiro ou o capital de que disponham, e o conhecimento que detenham. Isto, de um ponto de vista estático. Dinamicamente, podemos pensar a sociedade civil como um complexo campo de lutas ideológicas em que classes, grupos de interesses e indivíduos isoladamente buscam alcançar hegemonia, reformar o Estado e influenciar suas políticas. Este conceito histórico ao invés de normativo de sociedade civil não lhe retira o caráter ético. É na sociedade civil e por meio dela que os valores éticos e civilizatórios se afirmam, na medida em que grupos que se pretendem portadores desses valores (e possivelmente o são) dela fazem parte e sobre ela buscam exercer sua influência.

A sociedade civil só pode existir na democracia ou na luta pela democracia, mas isto não significa que ela própria seja internamente democrática. Em um *paper* dos anos 80, em que estudava a transição democrática em curso no Brasil, procurei demonstrar que a própria sociedade civil será mais ou menos democrática na medida em que o poder esteja concentrado nas mãos da classe dominante ou que se espalhe por toda a sociedade (Bresser Pereira, 1983). Ou, usando uma linguagem mais atual, a sociedade civil será tanto mais democrática quanto maior for o capital social existente na sociedade, quanto maior for o número de associações representativas da sociedade civil existentes nessa sociedade (Putnam, 1993), e quanto menos desigual for a distribuição de renda e riqueza, assim como mais equilibrada for a distribuição de conhecimentos ou de nível educacional entre seus membros.

Não foi um conceito normativo e reducionista de sociedade civil, mas um conceito do tipo que acabei de apresentar, que eu utilizei nos anos 70, quando fui buscar, como muitos outros, nessa idéia inspiração para compreender o movimento de redemocratização que então ocorria no Brasil.²² Os regimes autoritários tanto na América Latina como no Leste Europeu eram regimes burocráticos: burocrático-capitalistas na América Latina, simplesmente burocráticos no Leste Europeu. Regimes burocráticos nos quais burocratas, no Leste Europeu, ou uma coalizão de burocratas e capitalistas, na América Latina, se impunham à sociedade por meio do controle total do Estado. A democratização será, precisamente, o processo por meio do qual a sociedade se organiza, se estrutura, ganha forças e, gradualmente, passa a se impor ao Estado. Enquanto nos regimes autoritários o poder flui do Estado (e da elite que o domina) para a sociedade, nos regimes democráticos o inverso ocorre.

Mas essa sociedade não é uma abstração; é uma realidade histórica concreta, na qual existe uma dimensão política que é a sociedade civil. Esta, por sua vez, não é portadora de uma missão utópica, mas é um produto de dois processos históricos: a diferenciação ou complexificação social crescente e a democratização. Em uma sociedade primitiva, não há sociedade civil nem Estado. No despotismo oriental ou no escravismo é possível falar em Estado, mas a sociedade é ainda uma abstração. Na *polis* grega não há ainda distinção entre Estado e sociedade: a distinção relevante é entre a sociedade política e a sociedade doméstica. A fragmentação característica do feudalismo abre timidamente espaço para a sociedade, na medida em que a burguesia começa a emergir fora do Estado, mas estamos apenas diante de um embrião do que hoje chamamos sociedade civil. No período das monarquias absolutas, a sociedade civil enquanto sociedade burguesa já é um fato, mas os filósofos iluministas da época estão ainda preocupados em distinguir a sociedade civil, que inclui o Estado, do estado de natureza, em um reconhecimento implícito de que a sociedade não se diferenciou e logrou autonomia relativa frente ao Estado. É só depois das revoluções burguesas e liberais na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França que Hegel poderá afinal distinguir com clareza a sociedade civil do Estado. Mas naquela época, em que a democracia

apenas engatinhava e os regimes continuavam essencialmente autoritários, era o Estado o agente e a sociedade o objeto de regulação e controle.

Será somente na primeira metade do século XX, com a definitiva emergência da democracia nos países desenvolvidos, e no último quartel deste século, quando a América Latina e o Leste Europeu se democratizam, que a inversão ocorre, e a sociedade civil passa a ser o agente a reformar o Estado e o mercado. Reforma o Estado, naturalmente, para que este a regule, para que, por meio das leis, estabeleça a ordem social e garanta os direitos e obrigações dos cidadãos. O movimento continua, assim, nas duas direções, mas agora, e crescentemente, o vetor mais forte é o que vai da sociedade para o Estado e o mercado e não o contrário, como ocorreu nos regimes autoritários que imediatamente antecederam a democracia.

VIII. Sociedade civil, terceiro setor e setor público não-estatal

Uma sociedade politicamente organizada pode, portanto, ser pensada como composta de um Estado e de uma sociedade civil. As duas categorias se interpenetram, tanto o Estado quanto a sociedade civil abrangem todo o Estado-nação, mas esta é uma forma conveniente de decompô-lo. Alternativamente, podemos pensar nesse país em termos dos princípios ou mecanismos que asseguram a coordenação econômica e a ordem política. Sob essa perspectiva, conforme demonstra Offe (1998) temos três mecanismos de coordenação: o Estado, o mercado, e a própria sociedade — o Estado, por meio das leis e das políticas públicas; o mercado, por meio da troca e da competição regulada pelo Estado; e a sociedade ou a comunidade, por meio dos valores morais e das crenças tradicionais ou consuetudinárias que regem essa sociedade independentemente do Estado. Uma terceira forma de pensar um sistema econômico e social é por meio das suas formas de propriedade. Neste caso, além da propriedade privada e da estatal, temos a propriedade pública não-estatal, formada pelas entidades sem fins lucrativos de interesse público, e a propriedade corporativa, constituída pelas associações representativas de interesses.

O conceito de sociedade civil que estou usando não se limita às organizações públicas não-estatais e às organizações corporativas (que somadas formam o terceiro setor). Em termos de propriedade, envolve também as empresas privadas. Ou melhor, o poder dos indivíduos e grupos que participam da sociedade civil não deriva apenas do papel que desempenham nas entidades públicas não-estatais e corporativas do terceiro setor, mas também do poder que empresários e executivos derivam do controle das empresas privadas. Em termos sociais, abrange todas as classes sociais, e não apenas os grupos envolvidos em atividades do terceiro setor. A sociedade civil é constituída por cidadãos individualmente, por empresas e por

organizações do terceiro setor, ponderados pelo poder que derivam de seu capital, de sua capacidade de representação e de seu conhecimento técnico e organizacional. Entidades representativas de interesses, organizações públicas não-estatais de serviço, como as escolas, hospitais e entidades de assistência social, e organizações públicas não-estatais de controle social, como as organizações não-governamentais (ONGs), os movimentos sociais, e as associações de base (*grassroots*) são entidades do terceiro setor que formam, mas não esgotam a sociedade civil.

Enquanto mecanismo de coordenação, a sociedade não deve ser pensada como agente de reforma do Estado e do mercado, mas como instituição, que, como estas outras duas instituições, organiza a alocação de recursos e a distribuição de poder e riqueza entre seus membros. Enquanto o Estado realiza essa tarefa por meio da lei e o mercado por meio da troca, a sociedade o faz por meio da definição de um sistema de valores e crenças, de princípios éticos e de normas morais, que estabelecem um sistema de solidariedade entre um grupo de indivíduos que partilham origens étnicas, crenças religiosas, uma mesma língua e tradições comuns. A sociedade, assim entendida, entretanto, não deve ser confundida com a sociedade civil. O primeiro conceito é primordialmente sociológico; o segundo, político. O que me interessa neste trabalho não é ver a sociedade como instituição, mas a sociedade civil como agente histórico concreto da reforma das outras duas instituições fundamentais da sociedade contemporânea: o Estado e o mercado.

A sociedade civil, constituída pelos cidadãos individualmente, pelas empresas, por organizações corporativas de representação de interesses, e por organizações públicas não-estatais como as organizações de serviço públicas não-estatais, os movimentos sociais e as ONGs, é a dimensão política da sociedade, e, nessa condição, é o agente da reforma nas sociedades democráticas. Entretanto, da mesma forma que seu conceito não deve assumir um caráter normativo, não deve também ser pensada como um substituto do Estado. Em função da crescente utilização de organizações públicas não-estatais para realizar os serviços sociais de educação, saúde e assistência social, e para o controle social das ações do próprio Estado, este tenderá a diminuir; mas, nos termos da advertência de Amin (1997), embora seja bem-vinda a tendência à construção de uma rede de associações e organizações autônomas, que fortaleçam o capital social existente na sociedade, é essencial ao mesmo fortalecer e tornar mais eficiente o próprio Estado.²³

A sociedade civil é o campo de lutas ideológicas no qual se define o poder real em uma sociedade e o controle do Estado. A sociedade civil tem ela própria elementos institucionais, mas o elemento real ou histórico é preponderante, ao ponto de podermos pensá-la principalmente nesses termos. A sociedade civil é o espaço onde indivíduos e grupos afirmam seus interesses e seus valores éticos. É, como salienta Seligman (1992), tanto a arena em que os indivíduos buscam seus interesses egoístas quanto o espaço no qual debatem sua visão do interesse público. Nestes termos, a sociedade civil não deve ser vítima de duas reduções: nem ser

identificada com a sociedade burguesa, embora tenha nascido com a burguesia e o capitalismo, nem identificada com o terceiro setor ou com o setor público não-estatal de controle e idealizada como o agente da justiça social.²⁴

A sociedade civil só existe nos quadros do capitalismo, quando o público e o privado passam a ser esferas distintas da sociedade com o progressivo avanço da democracia. Isto, entretanto, não significa que a sociedade civil só exista nos regimes democráticos. Conforme observa Roniger (1994), “a sociedade civil não leva necessariamente à democracia. Em países islâmicos como o Irã a força da sociedade civil levou de fato à reforma do Estado, mas fez pouco para gerar democracia”. Em geral, entretanto, ela será tanto mais forte quanto mais democrática for ela própria e o seu respectivo Estado. Para se afirmar ela terá que lutar internamente contra oligarquias de todos os tipos, contra máfias, contra grupos autoritários e fundamentalistas. Mas isto não nos permite atribuir-lhe uma missão, idealizá-la, tratá-la normativamente ao invés de vê-la como um fenômeno social e político historicamente situado e eticamente motivado, em processo permanente de mudança.

IX. A estratégia: aprofundar a democracia

Até agora critiquei o caráter normativo e reducionista do atual conceito de sociedade civil e propus o retorno a um conceito mais amplo e histórico. Isto significa que estou colocando em segundo plano o elemento normativo? Ou que eu esteja reduzindo o papel histórico que a sociedade está assumindo como agente da mudança e da reforma do Estado? Ou estaria sugerindo que o desenvolvimento da sociedade civil não representa uma esperança de reforma na direção de um mundo mais desenvolvido e menos injusto? De forma alguma. Significa apenas que o elemento ético ou normativo que eu possa propor, e que decorre de minhas próprias convicções políticas, ou das convicções políticas daqueles com os quais me identifico, não pode ser confundido com o conceito de sociedade civil. A sociedade civil não é algo que realiza os nossos desejos, mas um campo de lutas em que nossos interesses, nossos valores éticos e nossas utopias podem eventualmente se tornar dominantes.

A sociedade civil em cada país, em cada momento histórico, pode ser internamente mais ou menos democrática (ou mais ou menos forte, quando se pressupõe que a sociedade civil é por definição democrática). Uma sociedade civil mais democrática será aquela em que os poderes dos seus diversos membros estiverem mais equilibrados. No limite, a sociedade civil seria plenamente democrática quando se identificasse como povo, ou seja, quando cada um dos seus membros, enquanto cidadãos, tivesse o mesmo poder. Este é um limite impossível, mas serve para compreendermos como as sociedades civis podem apresentar graus diferentes

de democracia interna. Mangabeira Unger (1996: 152), ao invés de falar de democratização, fala em “organização” da sociedade civil. E define uma sociedade civil organizada como aquela na qual dois requisitos são satisfeitos: que nela nenhum grupo esteja permanente e significativamente em desvantagem, e que esta sociedade civil tenha a capacidade interna de resistir aos impulsos de recentralização. Prefiro falar em democratização interna ao invés de organização da sociedade civil, porque na idéia de organização existe sempre uma conotação de vontade racionalmente expressa que dificilmente se realiza na sociedade civil, mas concordo com os requisitos propostos. O primeiro é essencial para o processo de democratização da sociedade civil, enquanto o segundo indica a sua força. Uma sociedade civil será forte, em última análise, se for capaz de resistir às pressões recentralizadoras do Estado ou das oligarquias que o dominem. Na verdade, ela só será forte se, além de resistir às pressões do Estado, for capaz de democraticamente a ele se impor.

O processo de democratização da sociedade civil é algo que ocorre em todo o mundo de uma maneira irresistível. Os valores democráticos são de tal forma dominantes que as tentativas elitistas ou autoritárias de privilegiar os interesses constituídos, como, por exemplo, o movimento neoliberal, acabam sendo derrotadas. A cidadania vai se construindo lenta mas inexoravelmente. A atitude autoritária e elitista do “você sabe com quem está falando?”, que Da Matta (1978) tão bem analisou, perde a cada dia legitimidade e vigência social. Conforme observa Fernando Henrique Cardoso (1998: 26), “as pessoas que se aferram às prerrogativas vão achar que ‘as pessoas não sabem mais o seu lugar’, mas a verdade é que não há mais lugar. Estamos num processo em que a democratização atinge o nível das relações interpessoais”.

Por meio da sociedade civil e do debate que se trava dentro dela é em princípio possível alcançar alguma forma de consenso sobre o interesse comum. As sociedades civilizadas e a constituição de um consenso sobre o interesse público são frutos da racionalidade substantiva, orientada para fins. Mesmo, porém, quando a racionalidade instrumental se torna dominante, tornando a busca da eficiência ou do desenvolvimento econômico um valor fundamental do mundo moderno, ou quando a racionalidade individualista pretende abarcar toda idéia de razão, como pretendem os defensores da Escola da Escolha Racional, é preciso não perder de vista que uma racionalidade maior continua a existir. Ou, em outras palavras, que os valores cívicos, que constituem o interesse público e permitem a cooperação ou a ação coletiva, continuam a ser centrais para a convivência e a sobrevivência humana. Por meio deles se forma um consenso civilizado sobre o interesse público, que, em seguida, se transforma em direito de cada cidadão.

É esse consenso sobre o interesse público que permite a emergência, neste último quartel do século XX, de um novo direito de cidadania, os “direitos republicanos”: o direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja de fato utiliza-

do de forma pública (Bresser Pereira, 1997 a). Estes novos direitos — que merecem tanta proteção quanto mereceram, no passado, e continuam a merecer hoje, os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais — apenas se afirmam na medida em que a sociedade civil em cada país estabelece um consenso civilizado sobre o interesse público, de forma a poder assumir a sua defesa: a defesa do patrimônio público, particularmente do fluxo de recursos que o Estado arrecada na forma de impostos. Enquanto os direitos civis se afirmam contra um Estado autoritário todo-poderoso, os direitos políticos dão voz aos cidadãos dentro desse Estado, os direitos sociais transformam o Estado em defensor de determinados direitos coletivos básicos, e os direitos republicanos defendem o Estado ou mais amplamente a coisa pública contra sua captura por poderosos grupos privados.

No plano da sociedade civil, existe, portanto, uma luta democrática e republicana para que esta assuma o papel de defensora dos direitos de cidadania, ao invés de se reduzir a uma elite que busca capturar o Estado para seus interesses privados. Para isto torna-se essencial aprofundar a democracia, não apenas aperfeiçoando os mecanismos institucionais que garantem a liberdade e a representação dentro do Estado, mas também envolvendo a democratização da própria sociedade civil. Na medida em que a sociedade civil se fortalece e se democratiza, logra transformar-se em agente estratégico da defesa dos direitos de cidadania e do interesse público. Este deixa de ser conceituado apenas de forma positiva ou formal como o interesse resguardado na lei aprovada pelos representantes do povo. Por meio da democratização da sociedade civil e do aprofundamento da democracia é possível ir além desse consenso legal, e, aos poucos, ir construindo um conceito substantivo de interesse público.

Nas sociedades democráticas, o regime político democrático e as políticas públicas são em última análise fruto de um contrato social. Em um trabalho anterior procurei demonstrar que um problema fundamental das novas democracias nos países em desenvolvimento é a ausência ou a fragilidade desse contrato social (Bresser Pereira e Nakano, 1998). Cunill Grau (1998) enfatiza a necessidade de um novo contrato social para esses países, observando que não basta para isto termos uma “democracia participativa”, em que o terceiro setor tenha um papel crescente, dadas as assimetrias de representação ou de poder político. Para ela, é preciso pensar em uma reconceituação da participação cidadã, institucionalizando-a, e, nesse processo, estabelecer uma abertura expressa para os interesses sub-representados. Por outro lado, lembra ela que o Estado tem responsabilidades inafiançáveis, e salienta a necessidade de aumentar o poder da sociedade em relação aos monopólios de poder existentes no mercado (ou seja, na empresa capitalista) e no Estado (o poder dos políticos e burocratas). Dessa forma, ela está também se referindo à necessidade de democratizar a sociedade civil. O aumento do espaço das organizações públicas não-estatais orientadas para o controle social, que ela tem estudado de forma criativa e instigante,²⁵ é uma parte desse processo. Por meio dele, a sociedade civil se autodemocratiza.

A consolidação da democracia, que tem sido um tema fundamental para os cientistas políticos na última década, é geralmente vista como um problema de institucionalização democrática. Por meio de reformas políticas teríamos eleições mais livres, liberdade mais assegurada, igualdade mais afirmada etc. Não nego este aspecto institucional, mas, neste trabalho, o que estou salientando é a democratização da própria sociedade, por meio da democratização da sociedade civil. Desta forma, tento fazer uma ponte entre sociólogos e politólogos, os primeiros preocupados com a dinâmica da mudança social, os segundos, com as instituições políticas. Nestes termos, não é possível limitarmo-nos seja à democratização das instituições, seja à democratização interna da sociedade civil. Esta — a diminuição da concentração de poder político em alguns cidadãos dotados de maior capacidade de organização, ou de maior capital, ou de maior conhecimento — depende da interação da sociedade civil com o Estado e das medidas tomadas nesse nível para distribuir melhor a renda e o poder dentro da sociedade. Na verdade, a relação entre sociedade civil e Estado é dialética: a sociedade civil é cada vez mais o agente, mas um agente que se modifica na medida em que as instituições estatais se modificam. Os processos de aprofundamento da democracia são concomitantes e interdependentes: ao mesmo tempo que o Estado se democratiza, a sociedade civil, no nível da qual se constitui o novo contrato social, passa por um processo correspondente de democratização. Para aprofundar a democracia, o papel da sociedade civil, e, dentro dela, o desenvolvimento de um espaço público social de controle social ou de democracia direta são fundamentais, complementando os mecanismos da democracia representativa. Daí a importância crescente dos movimentos sociais e das ONGs, das atividades corporativas de defesa de interesses e das entidades sociais de defesa dos interesses das populações mais pobres (*grassroots*), em que o caráter público não-estatal e o caráter corporativo se confundem.

Arditi (1997) adverte contra a tentação de opor sociedade e Estado. Ele salienta que nas sociedades contemporâneas, ao lado das arenas eleitorais e partidárias da democracia representativa, que seria o *locus* clássico da concepção liberal da política, temos a formação de redes ou de circuitos constituídos de entidades corporativas e de iniciativas populares de base, e, principalmente, de movimentos que afirmam a política no terreno da própria sociedade civil e questionam que o Estado soberano seja o lugar e o objeto exclusivo da ação política. De fato, na medida em que o espaço público não é apenas o espaço estatal, mas existe um espaço público fora do Estado, a política, pela qual se administra o espaço público, deixa de ter como único objetivo alcançar o poder do Estado. Esta advertência é correta, mas pode ser enganosa se imaginarmos que esta rede de organizações públicas não-estatais possa existir independentemente do Estado. Esta rede ou mais amplamente a sociedade civil existe integrada ao Estado, assumindo, cada vez mais, o papel de reformadora do Estado que a regula.

Por meio do aprofundamento do debate democrático e do fortalecimento e democratização da sociedade civil, poderemos eventualmente realizar nossas

utopias pessoais. Nesta utopia, os defensores de uma recuperação normativa do conceito de sociedade civil poderão atribuir às organizações do terceiro setor um papel mais importante do que hoje têm. Pessoalmente estou de acordo com esta meta, mas isto não me leva a alterar e idealizar o conceito de sociedade civil. Ao invés de realizar essa idealização ou de definir um regime político utópico — a “poliarquia radical” de Mangabeira Unger (1996), por exemplo — estou aqui enfatizando a importância do aprofundamento da democracia no nível não apenas do Estado, como é comum se fazer, mas também no nível da sociedade civil. Se formos otimistas, o resultado desse aprofundamento democrático será, talvez, algo semelhante a essa poliarquia radical ou ao socialismo democrático.

No processo de fortalecimento e democratização da sociedade civil, é fundamental o desenvolvimento de um terceiro setor entre o Estado e o setor privado (não entre o Estado e o mercado): o terceiro setor, que não se confunde com a sociedade civil, mas é parte essencial dela. Não há razão para excluir as organizações corporativas do terceiro setor, mas também não há justificativa para atribuir a elas um papel decisivo na coordenação social e na própria afirmação de uma “democracia corporativa”, como fizeram os defensores do neocorporativismo a partir do clássico texto de Schmitter (1974). O fato histórico novo que vem se transformando no elemento democratizador por excelência da sociedade civil, mas que não justifica transformá-las no novo agente privilegiado da história e da reforma do Estado, são as organizações públicas não-estatais, mecanismos de controle social direto. Estudei em um outro trabalho com Nuria Cunill (Bresser Pereira e Cunill, 1998) as organizações públicas não-estatais, que dividimos em dois tipos: as organizações de controle social ou de democracia direta, como os movimentos sociais, as ONGs, os conselhos de defesa ou de fiscalização da ação pública; e as organizações de produção de serviços sociais de educação, saúde, cultura, assistência social. O papel dessas duas formas de entidades públicas não-estatais é hoje cada vez maior em todo o mundo, constituindo as organizações de controle social o cerne da nova sociedade civil democratizada, enquanto que as organizações públicas não-estatais de serviço são o caminho para a prestação de serviços financiados ou subsidiados pelo Estado, mas realizados de forma competitiva por essas organizações.

X. Conclusão

Em conclusão, espero ter neste trabalho argumentado no sentido de esclarecer alguns pontos que são fundamentais para que entendamos as relações entre sociedade civil e Estado neste final de século. Primeiro, que a consolidação da democracia que vai ocorrendo em grande parte do mundo inverte essas relações, transformando de forma crescente a sociedade civil em sujeito e o Estado em objeto da reforma ou da mudança social. Segundo, que abre oportunidades

extraordinárias para a democratização da própria sociedade civil, especialmente por meio do aumento do espaço público não-estatal. Terceiro, que esse fortalecimento da sociedade civil só faz sentido se, ao mesmo tempo, o Estado for capaz de superar a sua própria crise, a fim de desempenhar o papel que lhe cabe como fator compensatório dos desequilíbrios do mercado. A globalização e a volatilidade dos fluxos de capital, por exemplo, só constituem problemas graves para os Estados nacionais que se endividaram externamente de forma irresponsável e apresentam substanciais *déficits* em suas contas correntes com o exterior.

Quarto, espero ter deixado claro que, embora as distorções e privilégios que assolam o mundo em que vivemos sejam grandes, fruto de forças vivas e atuantes, não há razão para um pessimismo radical que é tão comum hoje entre os intelectuais, que, preocupados em conservar sua capacidade crítica, afirmam que o mundo caminha inexoravelmente para o colapso, para o caos, para o desemprego permanente, para a exclusão crescente das populações marginais.²⁶ Como também não há razão para o otimismo fácil de imaginar que a sociedade civil desempenhará o papel salvador e realizará nossas utopias. Difícil é aceitar afirmações como a de Dryzek (1996), de que o capitalismo foi com frequência favorável à democracia, mas agora a tendência é para que os Estados se tornem menos democráticos na medida em que se subordinam à necessidade de competir internacionalmente. Nem o pessimismo dos que perderam esperança na reforma, nem o otimismo de ver na sociedade civil uma nova fonte de salvação. A sociedade civil é um campo de lutas em que a vitória não é necessariamente dos mais poderosos militarmente ou dos mais ricos, dos detentores do capital: pode também ser do conhecimento e da capacidade de organização social. É verdade que existem correlações entre essas variáveis, mas foi-se o tempo em que o poder das armas era decisivo; e o poder do capital, embora ainda central, é cada vez menor em relação ao poder derivado ou do conhecimento ou da organização.

Entretanto, se o poder do capital não é tão forte como muitas vezes se supõe, as restrições econômicas o são. A luta que se trava na sociedade civil é uma luta entre as classes sociais ou os grupos e suas respectivas ideologias, em função de seus interesses e de seus valores éticos. Mas essa é uma luta condicionada pelas restrições de caráter econômico, sempre presentes, e pelas condicionantes histórico-estruturais que examinei na primeira seção deste trabalho. As condicionantes econômicas limitam os interesses, os valores éticos estabelecem parâmetros para eles, as condicionantes estruturais nos dão as coordenadas do ambiente econômico, político e cultural no qual a jornada contraditória e incerta da sociedade civil se realiza. Examinei no início deste trabalho as condicionantes histórico-estruturais, identificando quatro: a crise do Estado, o avanço da democracia, o brutal aumento da produtividade e a melhoria dos padrões de vida acompanhados por crescente concentração da renda, e o desafio da globalização. Adicionei a elas três conseqüências de caráter ideológico: o grande avanço e subsequente recuo da

nova direita neoliberal ou neoconservadora, a resistência da velha esquerda burocrática em se adaptar aos novos tempos, e a crise política de legitimidade dos governos decorrente da falta de um pensamento hegemônico alternativo. Já as condicionantes ou restrições econômicas são aquelas que estabelecem limites para a utilização de recursos escassos e orientam a alocação desses recursos por meio da definição dos quatro preços básicos dos sistemas econômicos (o preço dos bens e serviços, a taxa de juros, a taxa de câmbio e os salários). Neste quadro, o poder de veto dos financiadores, que exigem uma taxa de juros positiva, e dos empresários, que necessitam de uma taxa de lucro superior à taxa de juros, conflita com a demanda de ordenados por parte da classe média burocrática e de salários por parte dos trabalhadores.

No processo de democratização interna da sociedade civil, todas essas condicionantes ou restrições, somadas aos valores éticos e aos interesses individuais e grupais, são relevantes. Entretanto, para concluir, quero salientar apenas uma delas: a desigualdade de rendas e riqueza. Esta desigualdade, que é fruto de uma série de fatores históricos e institucionais, estabelece limites para a democratização interna da sociedade civil. Przeworski (1998), no texto que escreveu para este livro, foi enfático a respeito. A questão que se propôs responder foi: por que nas democracias o Estado aplica a lei de forma desigual? Ou, em outras palavras, por que os direitos de cidadania não estão distribuídos de forma razoavelmente igual, como pressuporia a democracia? Sua conclusão, contrariando a tendência recente de tudo explicar em termos de instituições, é a de que a aplicação desigual da lei, em muitas democracias latino-americanas e nos Estados Unidos, não pode ser explicada em termos de suas estruturas institucionais. A explicação está antes na distribuição desigual da renda existente nesses países, que leva à redução da capacidade do Estado de taxar os ricos, e, com o uso dos impostos, garantir os direitos de cidadania. Segundo o autor, a carga tributária em relação ao produto nacional é pequena demais, ou seja, o Estado é simplesmente pobre demais na América Latina, assim como nos Estados Unidos, para que possa aplicar a lei de forma universal.

O processo de democratização da sociedade civil, que é condição para a reforma institucional do Estado visando garantir os direitos de cidadania, depende assim da distribuição de renda existente em cada país. Entretanto, nos termos do conceito de sociedade civil que apresentei neste trabalho, a democracia interna da sociedade civil não depende apenas dessa variável — que tem-se deteriorado nos últimos 25 anos em todo o mundo — mas depende também da capacidade de organização e da capacidade de conhecimento dos cidadãos. E os progressos nestas duas áreas, embora sempre insatisfatórios, têm sido significativos. A possibilidade de aprofundar a democracia e fortalecer a sociedade civil é portanto real. Tem ocorrido no plano da história, ainda que enfrentando percalços e retrocessos, e não há razão para que não continue no futuro.

Notas

- ¹ Trabalho apresentado ao III Congresso Internacional do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), Madrid, 17 de outubro de 1998. A ser publicado in Wilhelm, Jorge, Lourdes Sala e Luiz Carlos Bresser Pereira (orgs.). Sociedade e Estado e transformação. São Paulo, Editora UNESP. 1999. Agradeço aos participantes do seminário “Sociedade e reforma do Estado”, particularmente a Adam Przeworski, Boaventura de Souza Santos, Claus Offe e Manuel Castells pelas sugestões contidas em seus trabalhos e apresentações. E agradeço em especial a Nuria Cunill Grau por seus valiosos comentários.
- ² Uso a expressão “Estado-nação” porque é consagrada na teoria política, embora julgue a expressão “País” mais adequada, porque é mais neutra, para indicar uma sociedade politicamente soberana. “Estado-nação” foi uma invenção ideológica do absolutismo para justificar a unificação de várias nações (comunidades compartilhando a mesma raça, língua e tradições) sob um único Estado, que pertencia à nação dominante no país em formação, e sugerir que havia ali apenas uma nação.
- ³ Venho escrevendo sobre a crise do Estado desde 1977. Os trabalhos que melhor sintetizam minha visão do assunto são Bresser Pereira (1993 e 1996).
- ⁴ Ver sobre as relações entre desemprego e desenvolvimento tecnológico principalmente Freeman e Soete (1994).
- ⁵ Gorz (1997: 12) faz uma crítica recente desse tipo de trabalho alienado, no qual o ser humano não se realiza: “o ‘trabalho’ que se tem ou não se tem pode não ter qualquer uma das características do trabalho no sentido antropológico ou filosófico”. É preciso, entretanto, não esquecer que, pelo menos desde os anos 60, as empresas e os sindicatos perceberam os danos do trabalho alienado e vêm reagindo a isto por meio do desenvolvimento de estratégias gerenciais de co-gestão no nível dos processos de trabalho e de qualidade total, nas quais os trabalhadores passam a ter efetiva participação nas decisões específicas sobre os processos de trabalho em que estão envolvidos.
- ⁶ A primeira versão faz parte da ideologia neoliberal e da visão das escolas de administração de empresas americanas, a segunda, que transforma a globalização em um “mito” encontra-se, por exemplo, em Hirst e Thompson (1998). Entre elas temos a visão da globalização como um movimento perverso do

capital (Chesnais, 1994). Esta é a visão corrente na esquerda, quando esta não adota a perspectiva do mito.

- ⁷ Segundo Bobbio (1976 a), analisando o pensamento dos filósofos gregos, a superioridade da monarquia sobre as demais formas de governo, inclusive a democracia, estava na sua maior estabilidade, na sua capacidade de manter a ordem por mais tempo. Isto, não obstante, a forma corrupta da monarquia — a tirania — ser terrível, enquanto a corrupção da democracia — a olcocracia (segundo Políbio) — é muito menos grave.
- ⁸ As classes dirigentes pré-capitalistas apropriavam-se do excedente econômico diretamente, valendo-se do poder político do Estado. Já a burguesia podia apropriar-se da mais valia via mercado. Por outro lado, a democracia era para ela um regime em princípio desejável, porque, em primeiro lugar, ela necessitava de um Estado de direito que garantisse a propriedade e os contratos e evitasse a intervenção arbitrária do Estado no mercado; segundo, porque, como era uma classe dirigente muito mais numerosa do que as classes dirigentes pré-capitalistas, precisava de mecanismos institucionais para distribuir o poder político entre seus membros (Bresser Pereira, 1977 a, 1978).
- ⁹ Sobre os tipos de democracia com adjetivos, ver a resenha de Collier e Levitsky (1996). Sobre as teorias sobre a consolidação democrática, ver a resenha de Shin (1994).
- ¹⁰ De O’Donnell, ver sobre o tema em especial (O’Donnell, 1991, 1996 a). Sobre O’Donnell, ver Mazzuca (1998). Sobre o conceito de direitos republicanos e sobre o limitado exercício desses direitos e dos direitos civis pelos pobres, ver Bresser Pereira (1997 a).
- ¹¹ José Murilo de Carvalho (1980), referindo-se aos Estados europeus, observa que na formação do Estado moderno há uma permanente tensão entre a elite de funcionários reais e a pressão dos grupos sociais dominantes. No caso do Brasil, assinala a elite política, que em grande parte se confunde com a burocracia, dirige e constitui o Estado, mas não se pode falar em um Estado separado e dominando a nação, porque a elite política tinha sempre que compactuar com os proprietários.
- ¹² Não cabe aqui a discussão sobre que grupo, nessa elite, é dominante: se os burocratas ou as oligarquias de proprietários, se o Estado ou as classes. Fernando Henrique Cardoso (1975: 175) critica o simplismo dessa dicotomia, observando, entretanto, que “o risco maior de engano na caracterização do Estado nas sociedades latino-americanas parece ir para o outro extremo: vê-lo como o produtor de todas as classes”.
- ¹³ Estas fases históricas variam, naturalmente, de país para país. As células três e quatro, por exemplo, indicam a transição para o capitalismo, a consolidação do poder do Estado e a transição para a democracia. Referem-se a um longo período que iniciou-se, nos países da Europa Ocidental, em torno do século XII,

e só terminou no século XIX. A passagem de uma célula (ou fase) para outra nem sempre é clara, e ocorreu em diferentes momentos, dependendo do país.

- ¹⁴ Para uma análise da reforma do Estado nos anos 90 ver Bresser Pereira (1997b).
- ¹⁵ Rezende (1996: 208) demonstrou que a tentativa de minimização do Estado tem sido muito mais forte nos países em desenvolvimento do que nos países centrais. Nestes termos, “os Leviatãs estão no lugar errado”.
- ¹⁶ Faço uma ampla análise da reforma gerencial no livro “Reforma do Estado para a Cidadania” (Bresser Pereira, 1998).
- ¹⁷ Para uma análise histórica do conceito de sociedade civil, ver Cohen e Arato (1992), Arato (1995) e Costa (1997).
- ¹⁸ Para Hegel (1820: § 156-157, sublinhado meu) “a substância moral (...) o espírito real de um povo (...) só será o espírito como algo de real e consciente de si se for objetivação de si mesmo, movimento que percorre a forma dos seus diferentes **momentos** (...)”, que são “(a) o espírito moral objetivo imediato ou natural: a família. Esta substancialidade desvanece-se na perda da sua unidade, na divisão e no ponto de vista relativo; torna-se então: (b) Sociedade Civil, associação de membros, que são indivíduos independentes, numa universalidade formal, por meio das carências, por meio da constituição jurídica como instrumento de segurança da pessoa e da propriedade, e por meio de uma regulamentação exterior para satisfazer as exigências particulares e coletivas. Este Estado exterior converge e reúne-se na (c) Constituição do Estado, que é o fim e a realidade em ato da substância universal, e da vida pública nela consagrada”.
- ¹⁹ Cohen e Arato (1992) assim como Seligman (1992) vão buscar as raízes da recuperação do conceito de sociedade civil no Leste Europeu, particularmente no movimento polonês Solidariedade, deixando em segundo plano ou esquecendo que o mesmo processo ocorria concomitantemente na América Latina. Segundo Pinheiro (1994), os movimentos de direitos humanos e as ONGs, em sua luta contra os regimes militares, passaram nos anos 70 na América Latina a ser chamados de “sociedade civil”. Costa (1997: 6) observa que na segunda metade dos anos 70 “a sociedade civil torna-se categoria central da chamada *deuxieme gauche*, que, com o movimento oposicionista no Leste, condena a hipertrofia política do Estado socialista real”.
- ²⁰ Cohen e Arato (1992) tiveram antecessores, como, por exemplo, Restrepo (1990: 89), que, de uma perspectiva marxista, retomando principalmente Gramsci, vincula a formação de uma sociedade civil participativa e democrática, capaz de promover a liberação política ao desenvolvimento dos movimentos sociais.
- ²¹ As Organizações Sociais são uma das instituições-chave da reforma do Estado em curso no Brasil. São entidades de serviço, públicas não-estatais, de direito privado (fundações ou associações), que são reconhecidas pelo Estado desde que preencham uma série de requisitos estabelecidos em lei. Atendidos esses requisitos e assinado um contrato de gestão com o respectivo órgão supervisor

estatal, a entidade passa a ter direito a participar do orçamento do Estado. Ver a respeito Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995, 1997), Bresser Pereira (1998), e Modesto (1997).

- ²² Reuni os artigos que escrevi na imprensa a respeito no livro “O Colapso de uma Aliança de Classes” (1978). O conceito de sociedade civil já é utilizado no artigo básico que irá dar origem ao livro “A Ruptura de uma Aliança Política” (1977 b).
- ²³ Amin (1997), analisando a proposta de Hirst (1994: 310) de uma “democracia associativa”, argumenta que a redução do Estado por ele prevista “arrisca de tornar essa democracia de e para os poderosos no contexto de um Estado residual”. E argumenta, na mesma direção que estou argumentando, na necessidade de fortalecer ou reconstruir o Estado, ao mesmo tempo que se democratiza a sociedade civil.
- ²⁴ Sérgio Costa, em carta a mim endereçada, observou que, embora eu de um lado ampliasse o conceito de sociedade civil, reduzia-o, de outro, ao caracterizá-la como dimensão política da sociedade. Ora, observa ele, “boa parte das questões trazidas pelos movimentos sociais e associações civis não são diretamente endereçadas ao Estado (...). Trata-se de manifestações que não apenas participam do jogo da política, mas questionam, como diriam Melucci ou Beck, a própria gramática do campo político: a distinção público/privado”. Sem dúvida a sociedade civil se ocupa dessas questões, mas ao fazê-lo entendo que realiza uma ação política. Não há razão para limitar o conceito de política apenas às questões que envolvem o poder do Estado. Como eu próprio tenho enfatizado, o setor público não-estatal é cada vez mais importante, seja em termos de produção de serviços sociais e científicos, seja como agente do controle social e da defesa dos direitos de cidadania (Bresser Pereira e Cunill Grau, 1998).
- ²⁵ Ver Cunill Grau (1995 e 1997).
- ²⁶ Nessa linha catastrófica, ver, por exemplo, Kurz (1991 e 1997). Embora se admita que o aumento da produtividade é imenso, ignoram-se os princípios básicos da teoria econômica, que tem como um de seus postulados que a longo prazo a oferta cria a sua própria procura; esquece-se a capacidade crescente de organização e de afirmação da sociedade democrática sobre o Estado e o mercado, e, a partir da crise do Estado dos últimos 25 anos, faz-se a previsão de desemprego e exclusão crescentes, levando o mundo em direção da barbárie. Nesse tipo de raciocínio, não há, obviamente, espaço para propostas de reforma. E como também não existem mais perspectivas de revolução, a única coisa a fazer é vaticinar o desastre.

Referências bibliográficas

- AMIN, Ash. (1996), “Beyond Associative Democracy”. *New Political Economy*, 1(3), novembro 1996.
- ARATO, Andrew. (1995), “Ascensão, Declínio e Reconstrução do Conceito de Sociedade Civil — Orientações para Novas Pesquisas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, nº 27, fevereiro 1995.
- ARDITI, Benjamin. (1997), “La Mutación de la Política. Un Mapa del Escenario Post-Liberal de la Política”. Caracas: *Nueva Sociedad*, nº 150, julho 1997.
- AVRITZER, Leonardo. (1994), “Sociedade Civil: Além da Dicotomia Estado-Mercado”, in AVRITZER, Leonardo (org.), *Sociedade Civil e Democratização*. _____ . (org.). (1994), *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora.
- BOBBIO, Norberto. (1976 a), *La Teoria delle Forme di Governo*. Turim: G. Giappichelli Editore.
- _____. (1976 b), *O Conceito de Sociedade civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982. Tradução de *Gramsci e la Concezione della Società Civile*, 1976.
- _____. (1981), “Società Civile”, in Bobbio (1985). Publicado originalmente em *Enciclopedia Einaudi*, 1981, com o título *Società Civile e Stato*.
- _____. (1985), *Stato, Governo, Società*. Turim: Einaudi.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1977 a), *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- _____. (1977 b), “A Ruptura de uma Aliança Política.” *Folha de São Paulo*, 29 de maio, 1977. Republicado em Bresser Pereira (1978).
- _____. (1978), *O Colapso de uma Aliança de Classes*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- _____. (1983), “Os Limites da ‘Abertura’ e a Sociedade Civil”. *Revista de Administração de Empresas* 23(4), outubro 1983. Republicado em David Fleischer, (org.). *Da Distensão à Abertura*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1988.
- _____. (1993), “Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America”, in BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; MARAVALL, José Maria; PRZEWORSKI, Adam. (1993), *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press. Publicado em português pela Editora Nobel, 1995.

- _____. (1996), *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34.
- _____. (1997 a), “Cidadania e *Res Publica*: A Emergência dos Direitos Republicanos”. *Revista de Filosofia Política* — Nova Série, vol.1, 1997 (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia). Republicada com pequenas alterações neste volume.
- _____. (1997 b), “Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, nº 1, julho. Texto apresentado à segunda conferência do Círculo de Montevidéu, Barcelona, maio 1997.
- _____. (1998), *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; YOSHIKI Nakano. (1997), “The Missing Social Contract: Governability and Reform in Latin America”, in DUCATENZEILER, Graciela; PHILIP, Oxhom (eds.). (1987), *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*. Filadélfia: Penn State University Press. A ser publicado em *Sociedade e Estado*, 13 nº 1, janeiro 1998 (Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. (1998), “Entre Estado e Mercado: O Público Não-Estatal”, in BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (orgs.). (1998).
- _____. (orgs.). (1998), *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. A ser publicado pela Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1975), “Estado e Sociedade no Brasil”, in CARDOSO, Fernando Henrique, *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (1998), “O Presidente segundo o Sociólogo.” Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo: Companhia das Letras.
- CARVELHO, José Murilo de. (1980), *A Construção da Ordem*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- CASTELLS, Manuel. (1998), “Para o Estado-Rede: Globalização Econômica e Instituições Políticas na Era da Informação”, in WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (orgs.). (1999).
- CHESNAIS, François. (1994), *La Mondialisation du Capital*. Paris: Syros.
- COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. (1992), *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Ma. : The MIT Press.
- COLLIER, David; STEVEN, Levitsky. (1996), *Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research*. Notre Dame: University of Notre Dame, Kellogg Institute, working paper nº 230, agosto, 1996.
- COSTA, Sérgio. (1997a), “Três Esferas do Espaço Público no Brasil”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 47, março 1997.

- _____. (1997b), “Categoria Analítica ou *Passe-Partout* Político-Normativo: Notas Bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, nº 43, 1º semestre de 1997.
- CUNILL GRAU, Nuria. (1995), “La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Busqueda de Nuevos Sentidos”. *Revista del Clad — Reforma y Democracia*, nº 4, julho 1995. Publicado em 1995 em português na *Revista do Serviço Público*.
- _____. (1997), *Repensando lo Público a través de la Sociedad*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad e Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- _____. (1998), “Situando Algumas das Condições de um Novo Contrato Social: A Ruptura de Mitos para a Reconstrução e Desenvolvimento de seus Negociadores”, in WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, (orgs.). (1999).
- DONATI, Pierpaolo. (org.) (1997), *La Società Civile in Italia*. Milão: Mondadori.
- _____. (1997), “Introduzione. Perchè un Rapporto sulla Società Civile” e “Alea Ricerca di una Società Civile. Cosa Dobbiamo Fare per Aumentare la Capacità de Civilizzazione del Paese?”, in DONATI, Pierpaolo (org.). (1997).
- DUARTE, Nestor. (1939), *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 2ª edição, 1996). Primeira edição, 1939.
- DRYZEK, John S. (1996), *Democracy in Capitalist Times*. Oxford: Oxford University Press.
- ENGELS, Friedrich. (1888), “Ludwig Feuerbach e o Fim da Filosofia Clássica. Alemã”, in MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. (1975), *Textos*. São Paulo: Edições Sociais. Primeira edição alemã, 1888.
- FREEMAN, Chris; SOETE, Luc. (1994), *Workfor Ali or Mass Unemployment? Computerized Technical Change into the 21st Century*. Londres: Printer.
- GIDDENS, Anthony. (1985), *The Nation-State and Violence*. Oxford: Blackwell Publishers.
- GORZ, André. (1997), *Miseres du Présent Richesse du Possible*. Paris: Editions Galilée.
- GRAMSCI, Antonio. (1934), *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976. Parte de *Cadernos do Cárcere*, escritos em torno de 1934.
- HABERMAS, Jürgen. (1981 a), *The Theory of Communicative Action. Volume I: Reason and Rationalization of Society*. Boston: Beacon Press, 1984 (edição original alemã, 1981).
- _____. (1981 b), *The Theory of Communicative Action. Volume II: Lyfeworld and System — A Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press, 1987 (edição original alemã, 1981).

- HEGEL, G .W .F. (1820), *Princípios da Filosofia do Direito*. Lisboa: Martins Fontes, 1997. Primeira edição alemã, 1820.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1979), *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before its Triumph*. Princeton: Princeton University Press.
- HIRST, Paul. (1994), *Associative Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. (1996), *Globalization in Question*. Cambridge: Polity Press.
- IANNI, Octavio. (1965), *Estado e Capitalismo*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- KURZ, Robert. (1991), *O Colapso da Modernização*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992. Primeira edição alemã.
- _____. (1997), *Os Últimos Combates*. Rio de Janeiro: Editora Vozes. Reúne principalmente artigos publicados na imprensa brasileira entre 1992 e 1997.
- LEAL, Victor Nunes. (1949), *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1975. Primeira edição.
- LECHNER, Norbert. (1995), “Reforma do Estado e Condução Política”. *Lua Nova — Revista de Cultura Política*, nº 37, 1996. Original espanhol, 1995.
- MANGABEIRA UNGER, Roberto. (1996), *What Should Legal Analysis Become?* Londres: Verso.
- MATTA, Roberto da. (1978), *Carnavais, Malandros e Heróis*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- MAZZUCA, Sebastián. (1998), “Los Silencios de la Poliarquia: Supuestos o Parcimonia?”. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, cópia MIGDALL, Joel. (1988), *Strong Societies and Weak States*. Princeton: Princeton University Press.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Nacional, novembro 1995.
- _____. (1997), *Organizações Sociais*. Brasília: Cadernos MARE da Reforma do Estado nº 2, setembro 1997 (segunda edição).
- MODESTO, Paulo E. G. (1997), “Reforma Administrativa e Marco Legal das Organizações Sociais”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 48 (2) maio.
- O’DONNELL, Guillermo. (1991), “Democracia Delegativa?”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 31, outubro 1991.
- _____. (1996 a), “Uma Outra Institucionalização. América Latina e Alhures”. *Lua Nova — Revista de Cultura Política*, nº 37.
- _____. (1996 b), “El Impacto de la Globalización Económica en las Estrategias de Reforma Institucional y Normativa”. Banco Interamericano de

- Desenvolvimento, Departamento de Planificação Estratégica e Políticas Operativas, *Working Paper Series*, outubro 1996.
- OFFE, Claus. (1998), “A Atual Transição Histórica e Algumas Opções Básicas para as Instituições da Sociedade”, in WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, (orgs.). (1999).
- PERRONE-MOISÉS, Leyla. (1998), “Literatura contra a Barbárie”. Entrevista concedida a Alcino Leite Neto, *Folha de S. Paulo*, 2 de agosto.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. (1994), “Sociedade Civil: A Mágica e a Sedução do Conceito”, in AVRITZER, Leonardo, (org.). (1994).
- POULANTZAS, Nicos. (1968), *Pouvoir Politique et Classes Sociales de 'Etat Capitaliste*. Paris: Maspero.
- PRZEWORSKI, Adam. (1998), “O Estado e o Cidadão”, in WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, (orgs.). (1999).
- PUTNAM, Robert D. (1993) *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- REIS, Fábio Wanderley. (1994), “Cidadania, Mercado e Sociedade Civil”, in DINIZ, Eli; LOPES, José Sérgio Leite; PRANDI, Reginaldo. *O Brasil no Rastro da Crise*. São Paulo: Editora Hucitec (em co-edição com a ANPOCS e o IPEA).
- RESTREPO, Luis Alberto. (1990), “A Relação entre Sociedade Civil e o Estado”. *Tempo Social: Revista de Sociologia* (USP) 2 (2), 2º semestre, 1990.
- REZENDE, Flávio da Cunha. (1996), “Os Leviatãs Estão Fora do Lugar”. *Dados*, 39(2) 1996.
- RONIGER, Luis. (1994), “The Comparative Study of Clientelism and the Changing Nature of Civil Society in Contemporary World”, in RONIGER, Luis; GÜINES-AYATA, Ayse, (orgs.). (1994).
- RONIGER, Luis; AYSE, Güines-Ayata, (orgs.). (1994), *Democracy, Clientelism and Civil Society*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers.
- SACHS, Ignacy. (1998), “O Estado e os Parceiros Sociais: Negociando um Pacto de Desenvolvimento”, in WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, (orgs.). (1999).
- SAES, Décio. (1985), *A Formação do Estado Burguês no Brasil (1888-1891)*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- SCHMITTER, Philippe C. (1974), “Still a Century of Corporatism?”. *Review of Politics* 36(1), in SCHMITTER, P.; LEMBRUCH, O. (orgs.). (1979), *Trends toward Corporatist Intermediation*.
- SELIGMAN, Adam B. (1992), *The Idea of Civil Society*. Princeton: Princeton University Press.
- SHIN, Don Chull. (1994), “On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Reserach”. *World Politics*, nº 41, outubro 1994.

- SOUZA SANTOS, Boaventura de. (1998), “Para uma Reinvenção Solidária e Participativa do Estado”, in WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (orgs.). (1999).
- STORPER, Michael. (1998), “Convention and the genesis of Institutions”. Trabalho a ser publicado em Há-Joon Chang, in CASTRO, Ana Célia; BURLAMAQUI, Leonardo (orgs.), *Institutions and Economic Deveioption: Perspectives on State Reform*. Versão de junho.
- SUNKEL, Oswaldo. (1998), “Globalização, Neoliberalismo e a Reforma do Estado”, in WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (orgs.). (1999).
- TAYLOR, James. (1990), “Modes of Civil Society”. *Public Culture*, 3(1).
 _____. (1991), “Die Politisch-Philosophische Debatte über die Demokratische Bürgergesellschaft”. Citado por Costa (1997 b).
- TOCQUEVILLE, Alexis de. (1835), *De la Démocratie en Amérique — Livre I: La Vie Politique*. Paris: Union générale d’Éditions, 1963. Primeira edição, 1835.
 _____. (1840), *De la Démocratie en Amérique — Livre II: Démocratie et Société*. Paris: Union générale d’Éditions, 1963. Primeira edição, 1840.
- WHITEHEAD, Laurence, (1998), “Jogando Boliche no Bronx: Os Interstícios, Incivis entre as Sociedades Civil e Política”, in WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (orgs.). (1999).
- WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (orgs.). (1999), *Reforma do Estado e Sociedade*. São Paulo: Editora da UNESP, em publicação. Reúne os trabalhos apresentados em seminário com esse título em São Paulo, 16-28 de março de 1998, organizado pelo Conselho da Reforma do Estado e o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- WOLFE, Alan. (1992), “Three Paths to Development: Market, State and Civil Society”, in AFONSO, Carlos Alberto, (org.). (1992), *Development, International Cooperation and the NGOs*. Rio de Janeiro: IBASE — Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas e PNUD — Nações Unidas.

Normas para colaboradores

1. A série **Texto para discussão** divulga artigos em fase de pré-publicação, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.
2. Os trabalhos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques.
3. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em arquivo digital, em programa de uso universal. Usar apenas as formatações padrão e enviar para editora@enap.gov.br.
4. Na primeira página deve constar informação sucinta sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Os originais enviados à editora de **Texto para discussão** não serão devolvidos. O editor compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Texto para discussão

Números publicados

- 42 - *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*
Pesquisa ENAP
Maio/01, 65p.
- 41 - *Gestão de custos no setor público*
Pesquisa ENAP
Março/01, 26p.
- 40 - *Entre o público e o privado: o modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*
José Wanderley Novato Silva
Allan Claudius Queiroz Barbosa
fevereiro/01, 27p.
- 39 - *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*
Pesquisa ENAP
dezembro/00, 20p.
- 38 - *Perfil dos dirigentes de recursos humanos da Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP
novembro/00, 28p.
- 37 - *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*
Peter Pfeiffer
outubro/00, 37p.
- 36 - *Relatório de Avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*
Pesquisa ENAP
outubro/00, 36p.
- 35 - *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*
Maria José Ferreira Foregatto Margarido
agosto/00, 21p.

- 34 - *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública*
Pesquisa ENAP
agosto/00, 20p.
- 33 - *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*
Luiz Carlos de Oliveira Cecilio
Carlos Homero Giacconi
Miguel Ostoja Roguski
agosto/99, 22p.
- 32 - *Sociedade civil: sua democratização para a Reforma do Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira
novembro/98, 57p.
- 31 - *Custos no serviço público*
Marcos Alonso
outubro/98, 34p.
- 30 - *Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios*
Marianne Nassuno
setembro/98, 21p.
- 29 - *Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo*
Marcelo James Vasconcelos Coutinho
agosto/98, 24p.
- 28 - *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal*
Franco César Bernardes,
Marcelo Gameiro de Moura e
Marco Antônio de Castilhos Acco
julho/98, 25p.
- 27 - *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*
Francisco Gaetani
junho/98, 27p.
- 26 - *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*
Marcelo de Matos Ramos
maio/98, 23p.
- 25 - *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*
Carlos César Pimenta
abril/98, 23p.

- 24 - *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*
Luiz Carlos Bresser Pereira
março/98, 19p.
- 23 - *Reforma administrativa e direito adquirido*
Paulo Modesto
fevereiro/98, 25p.
- 22 - *Utilizando a internet na administração pública*
Cláudio Seiji Sato
dezembro/97, 25p.
- 21 - *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*
Tereza Cristina Cotta
novembro/97, 13p.
- 20 - *A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição*
Valdeir Araújo
outubro/97, 26p.
- 19 - *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*
Evelyn Levy
setembro/97, 15p.
- 18 - *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*
Marcos Alonso
agosto/97, 37p.
- 17 - *Controle interno e paradigma gerencial*
Sheila Maria Reis Ribeiro
julho/97, 27p.
- 16 - *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*
Bianor Scelza Cavalcanti e Roberto Bevilacqua Otero
junho/97, 31p.
- 15 - *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/97, 45p.
- 14 - *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*
Francisco Gaetani
abril/97, 15p.
- 13 - *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*
Enrique Saravia
março/97, 18p.

- 12 - *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*
Serge Vallemont
dezembro/96, 16p.
- 11 - *Governabilidade, governança e capacidade governativa*
Maria Helena de Castro Santos
dezembro/96, 14p.
- 10 - *Qual Estado?*
Mário Cesar Flores
novembro/96, 12p.
- 09 - *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/96, 20p.
- 08 - *Desempenho e controle na reforma administrativa*
Simon Schwartzman
setembro/1996, 22p.
- 07 - *Brasil século XXI - A construção de um Estado eficaz*
Virginio Augusto Ferreira Coutinho e
Maria Teresa Oliva Silveira Campos
agosto/1996, 24p.
- 06 - *A tecnologia da informação na reforma do Estado*
Ricardo Adolfo de Campos Saur
julho/1996, 15p.
- 05 - *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*
Paulo Modesto
outubro/1995, 14p.
- 04 - *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/1995, 31p.
- 03 - *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*
Gleisi Heisler Neves
outubro/1995, 28p.
- 02 - *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*
Érica Máximo Machado e
Lícia Maria Umbelino
julho/1995, 21p.
- 01 - *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/1995, 24p.



Assine a **Revista do Serviço Público** *Conhecimento atualizado em Administração Pública*

A **RSP Revista do Serviço Público** é uma publicação voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros que apontam as tendências contemporâneas no debate sobre a área.

Publicada desde 1937, a RSP passou por uma profunda reforma editorial em 1996, inspirada pela consciência da necessidade crescente de manter a função pública em contato regular com análises dos grandes temas atuais.

Conheça o *Catálogo de Publicações ENAP* visitando o nosso site: www.enap.gov.br

Cartão de assinatura da RSP

Para assinar a RSP, preencha este cartão e envie para o endereço abaixo por fax ou correio.

Periodicidade: trimestral
Assinatura anual: R\$ 40,00
Exemplar avulso: R\$ 12,00
Exemplar anterior a 1997: R\$ 8,00

ENAP Escola Nacional de
Administração Pública
Diretoria de Informação e
Conhecimento em Gestão
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília - DF
Tel.: (0XX61) 445 7096 / 445 7102
Telefax: (0XX61) 445 7178
E-mail: publicacoes@enap.gov.br

Nome/Instituição:

Profissão/Cargo:

CPF/CGC:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Caixa Postal:

Telefone:

Fax:

E-mail:

Tipo de solicitação:

- Assinatura RSP Ano 52 — 2001
 Alteração de cadastro

Formas de pagamento:

- Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública
- Enviar ordem de pagamento (anexar cópia do depósito) em nome de: ENAP — Fundação Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A — Agência Ministério da Fazenda 3602-1, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
- Enviar nota de empenho (anexar original) em nome de: ENAP — Fundação Escola Nacional de Administração Pública — UG: 114702 — Gestão: 11401