

# Cidadania e controle social

Liszt Vieira

---

## Os direitos de cidadania

A cidadania tem assumido historicamente várias formas em função dos diferentes contextos culturais. O conceito de cidadania, enquanto direito a ter direitos, tem-se prestado a diversas interpretações. Entre elas, tornou-se clássica a concepção de T. H. Marshall (1967), que, analisando o caso inglês e sem pretensão de universalidade, generalizou a noção de cidadania e de seus elementos constitutivos.

A cidadania seria composta dos direitos civis e políticos — direitos de primeira geração — e dos direitos sociais — direitos de segunda geração. Os direitos civis, conquistados no século XVIII, correspondem aos direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, direito à vida, segurança etc. São os direitos que embasam a concepção liberal clássica. Já os direitos políticos, alcançados no século XIX, dizem respeito à liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral, ao sufrágio universal etc. São também chamados direitos individuais exercidos coletivamente e acabaram se incorporando à tradição liberal.

Os direitos de segunda geração, os direitos sociais, econômicos ou de crédito, foram conquistados no século XX a partir das lutas do movimento operário e sindical. São os direitos a trabalho, saúde, educação, aposentadoria, seguro-desemprego, enfim, a garantia de acesso aos meios de vida e bem-estar social. Tais direitos tornam reais os direitos formais.

No que se refere à relação entre direitos de cidadania e o Estado, existiria uma tensão interna entre os diversos direitos que compõem o conceito de cidadania (liberdade x igualdade). Enquanto os direitos de primeira geração — civis e políticos — exigiriam, para sua plena realização, um Estado mínimo, os direitos de segunda geração — direitos sociais — demandariam uma presença mais forte do Estado para serem realizados. Assim, a tese atual de Estado mínimo — patrocinada pelo neoliberalismo, que parece haver predominado sobre a social-democracia nesta década — corresponde não a uma discussão meramente quantitativa, mas a estratégias diferenciadas dos diversos direitos que compõem o conceito de cidadania e dos atores sociais respectivos.

Na segunda metade do nosso século, surgiram os chamados "direitos de terceira geração", cujos titulares não são os indivíduos, mas grupos humanos como o povo, a nação, coletividades étnicas ou a própria humanidade. É o caso do direito à autodeterminação dos povos, direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente etc. Na perspectiva dos "novos movimentos sociais", direitos de terceira geração seriam os relativos a interesses difusos, como meio ambiente, consumidor, além dos direitos de mulheres, crianças, minorias étnicas, jovens, anciãos etc. A questão das minorias trouxe a inovação e o desafio da "discriminação positiva" para compensar o preconceito, contrapondo a diferença e a particularidade ao padrão clássico de igualdade e universalidade.

Já se fala hoje de "direitos de quarta geração", relativos à bioética, para impedir a destruição da vida e regular a criação de novas formas de vida em laboratório pela engenharia genética.

## Outras visões de cidadania

A concepção de cidadania de Marshall prestou-se a inúmeras críticas, desde as que excluíram os direitos sociais do conceito de cidadania, por não serem direitos naturais e sim históricos (Cranston, 1983), até as que classificaram a cidadania como passiva, a partir "de cima", via Estado, e *ativa*, a partir "de baixo", de instituições locais autônomas. Haveria, assim, uma cidadania conservadora — passiva e privada — e uma outra revolucionária — ativa e pública (Turner, 1990).

Com efeito, para Cranston, os direitos naturais não estariam vinculados a coletividades nacionais; haveria que desvincular cidadania de nação. Os direitos naturais seriam limitados a liberdade, segurança e propriedade: são os direitos humanos que escapariam à regulamentação positiva por se tratar de princípios universais. Os direitos sociais,

assim, não seriam considerados direitos naturais, como fez a ONU ao incluir os direitos sociais no elenco de direitos humanos.

Por outro lado, Turner acusou Marshall de evolucionista e etnocentrista, enquanto M. Roche classificou a concepção de Marshall como apolítica. Ambos discordam da leitura de Marshall do caso inglês e re-futam a colocação dos direitos civis no começo: o *Bill of Rights* seria fruto de um processo político, de uma luta política pelas liberdades individuais. Assim, uma ação política precedeu o reconhecimento dos direitos civis implantados pela Revolução (Roche, 1987). Além disso, Marshall teria ignorado a crítica à "cultura de súditos", pois o inglês seria mais súdito do que cidadão, bem como a crítica ao imperialismo inglês, que desprezou os direitos civis nas colônias britânicas.

A religião foi fator importante para favorecer ou obstaculizar o desenvolvimento da cidadania. A versão calvinista do protestantismo reforçou o individualismo e favoreceu a cidadania dando ênfase à sociedade e não ao Estado. Já o protestantismo luterano na Alemanha foi diferente do calvinismo holandês. A religião é escolhida pelo príncipe para o povo: Lutero reforça a obediência ao Estado. O alemão é primeiro alemão, depois cidadão, ao contrário do francês, que é primeiro cidadão, depois francês (Hermet, 1991). Seguindo uma linha agostiniana de inspiração platônica, Lutero se afasta da política, pois a cidade dos homens é má. Daí a aceitação da autoridade e o forte senso de nacionalismo.

A tradição católica, por outro lado, teria trazido fraco senso de identidade, ao contrário do calvinismo com sua proliferação de seitas. A Igreja favoreceu as monarquias na sua luta contra o Sacro-Império. E, do século XVI ao XVIII, apoiou as monarquias absolutas católicas para opor-se ao progresso da Reforma protestante, contribuindo para a clivagem que iria mais tarde opor a cidadania latina referida ao Estado à cidadania calvinista de costas para ele. O catolicismo, assim, reforçou o Estado central (Hermet, 1991).

Já Richard Morse parece discordar: a tradição católica favoreceria o espírito público e a cidadania. O iberismo fortaleceu a cultura política e o espírito público, o que poderia constituir uma "vantagem do atraso". Contrapondo-se ao individualismo e ao contratualismo da cultura anglo-saxã, na cultura ibérica predominaria o todo sobre o indivíduo, fruto da visão tomista do Estado como promotor do bem comum (Morse, 1988). Mas, levada ao extremo, essa visão produziu uma concepção de política como assalto ao Estado, sem controle da sociedade. O iberismo se preocuparia mais com o Estado do que com o cidadão, reduzido à posição de colaborador obediente. A liberdade, no iberismo, correria o risco de reduzir-se à obediência ao Estado.

Morse parece aproximar-se da tradição cívica, que é muito diferente da tradição civil da modernidade, com o Estado garantindo os direitos individuais. A tradição cívica adota mais o ponto de vista do Estado que o do cidadão. Levada ao extremo, como em Esparta, a virtude do civismo chega a negar os direitos individuais. A atitude contemporânea que parece prevalecer é buscar uma estratégia para combinar o *civil* — direitos individuais — com o *cívico* — deveres para com o Estado, responsável pelo bem público; combinar a “liberdade dos antigos” — participação política do homem público — com a “liberdade dos modernos” — direitos individuais do homem privado, para usar a expressão de Benjamin Constant.

Mas para isso parece ser necessária a presença anterior de um elemento aglutinador: o sentimento de comunidade, de identidade coletiva, que seria, nos antigos, pertencer a uma cidade, e, nos modernos, pertencer a uma nação. A construção de uma cidadania plena exige um sábio equilíbrio entre os dois espaços — o público e o privado —, pois o predomínio excessivo de um pólo pode inviabilizar o outro (Carvalho, 1989). Em outras palavras, tratar-se-ia de buscar a integração da solidariedade familiar, existente no espaço doméstico, com as regras impessoais, racionais, das instituições públicas; enfim, levar a *casa* para a *rua* (Da Matta, 1988).

Outra interessante abordagem propõe o conceito de “cidadania para si” (Leca, 1986), muitas vezes denominado “civismo”. Recorde-se que o termo “civilidade” adotado por Jean Leca foi empregado por Shills num sentido ao mesmo tempo individualista, paroquial e holista, fazendo uma ponte entre sociedade civil e Estado. É uma tentativa de explicar o paradoxo da construção da cidadania numa sociedade dominada por valores individuais. Civilidade é a atitude individual de preocupação com o bem público, transmite a idéia de espírito público que se perdeu na sociedade de mercado. Aproxima-se do que Montesquieu chamou de virtude: amor à república e à democracia. Civilidade, em suma, é a conduta de uma pessoa cuja autoconsciência individual está parcialmente sobredeterminada por sua autoconsciência coletiva, sendo os referentes desta última a sociedade como um todo e as instituições da sociedade civil. A sociedade civil é aqui concebida não apenas como mercado, mas como o espaço além da família e da localidade e aquém do Estado, significando ainda boas maneiras com os amigos e tolerância com os inimigos (Shills, 1991).

## A crise da cidadania moderna

O retorno ao ideal republicano da Antigüidade promovido pelo Renascimento preparou o caminho para o advento da cidadania moder-

na no século XVIII, durante as revoluções americana (1776) e francesa (1789). A construção da cidadania moderna teve que enfrentar três problemas que irão diferenciá-la da cidadania antiga, onde os direitos eram reservados aos cidadãos, e nem todos os homens eram cidadãos.

O primeiro é a edificação do Estado, a separação das instituições políticas e da sociedade civil no interior de territórios mais vastos, com população muito mais numerosa que as de repúblicas antigas. Lembremo-nos de que na Atenas dos séculos V e IV a.C. o número de cidadãos oscilava entre 60 mil e 30 mil.

O segundo problema é o regime de governo. O ideal republicano retomado pelo Renascimento é inseparável da isonomia e da igualdade. Ele só se realiza em governos democráticos ou em governos mistos, onde existe certo arranjo entre a aristocracia e a democracia, como ocorreu nas cidades gregas e romanas. Ora, o ideal republicano da modernidade foi retomado em meio a sociedades que, em sua maioria, possuíam governos monárquicos e aristocráticos.

O terceiro problema é que a sociedade pagã, politeísta e escravagista da Antigüidade nunca inscreveu o homem no direito: os direitos humanos são inexistentes. A escravidão é incompatível com os princípios cristãos de igual dignidade dos homens perante Deus e com os direitos do homem que surgiram no século XVIII no bojo das revoluções americana e francesa.

Essas três questões — do Estado, do governo e do homem — vão obrigar os modernos a redefinir a cidadania (Herzog et alii, 1995). Em face da incompatibilidade de princípios entre monarquia absoluta e cidadania, a idéia republicana de cidadania se inspirou na democracia grega e na república romana, buscando a liberdade civil dos antigos: liberdade de opinião, de associação e também de decisão política.

Se em Roma o escravo é o homem sem direitos por oposição ao cidadão, na república moderna os direitos civis são reconhecidos a todos, são direitos naturais e sagrados do homem. Conforme consagrado na Declaração dos Direitos do Homem da Revolução Francesa, todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Daí irradiaram as liberdades civis de consciência, expressão, opinião e associação, bem como o direito à igualdade e o direito de propriedade que está na base da moderna economia de mercado.

O princípio da cidadania moderna fundado na idéia de humanidade enfrentou muitas dificuldades de aplicação. A primeira se refere ao tamanho das repúblicas modernas, que impede o exercício direto do poder pelo cidadão. O Estado se destaca da sociedade civil, o poder não pode mais ser exercido por todos. Para evitar o despotismo, o princípio republicano consagra a idéia do controle popular pelo su-

frágio universal, inspirando-se na visão de soberania popular defendida por Rousseau.

Pela doutrina da representação fundada na soberania popular, a origem e o fim de toda soberania se encontra no povo. O cidadão não pode mais exercer em pessoa o poder, mas escolhe por seu voto seus representantes. Esse princípio se universalizou, mas sofreu alguns períodos de exceção, como a chamada democracia censitária, reservada aos proprietários.

Outra dificuldade na aplicação da cidadania moderna diz respeito ao conceito de homem e à sua natureza. A república moderna demorou muito a admitir que a pessoa humana é dupla, compreende o homem e a mulher. De modo geral, foi somente no século XX que o sufrágio universal se estendeu às mulheres.

Em relação à cidadania antiga, a cidadania moderna sofreu uma dupla transformação. Por baixo, ela se ampliou e se estendeu ao conjunto dos membros de uma mesma nação. Por cima, porém, ela se estreitou, pois a decisão política foi transferida aos eleitos e representantes.

Outro elemento importante para a compreensão da cidadania é o princípio contemporâneo das nacionalidades, que, tal como se desenvolveu nos séculos XVIII e XIX, remodelou a definição de cidadania. Pelo princípio do direito dos povos, a soberania é atributo da nação, do povo, e não do príncipe ou monarca. O princípio das nacionalidades lembra que a nação precede a cidadania, pois é no quadro da comunidade nacional que os direitos cívicos podem ser exercidos. A cidadania fica, assim, limitada ao espaço territorial da nação, o que contraria a esperança generosa dos filósofos do Iluminismo, que haviam imaginado uma república universal.

A relação entre cidadania e nacionalidade configura um campo de confronto entre o pensamento conservador e o pensamento progressista. Para os conservadores, a cidadania se restringe ao conceito de nação, isto é, somente são cidadãos os nacionais de determinado país. A cidadania é vista como relação de filiação, de sangue, entre os membros de uma nação. Essa visão nacionalista exclui dos benefícios da cidadania os imigrantes e estrangeiros residentes no país.

No outro extremo encontramos uma visão oposta, ancorada na doutrina tradicional da república, segundo a qual a cidadania está fundada não na filiação, mas no contrato. Se a cidadania não exclui a idéia de nação, seria inaceitável restringi-la a determinações de ordem biológica.

No plano jurídico, há dois pólos opostos de definição de nacionalidade que determinam as condições de acesso à cidadania. O primeiro

é o *jus soli*, um direito mais aberto que facilitou a imigração e a aquisição da cidadania. Pelo *jus soli*, é nacional de um país quem nele nasce. O segundo é o *jus sanguinis*, segundo o qual a cidadania é privativa dos nacionais e seus descendentes, mesmo nascidos no exterior. É um direito mais fechado, pois dificulta a aquisição da cidadania.

Recentes concepções mais democráticas procuram dissociar completamente a cidadania da nacionalidade. A cidadania teria, assim, dimensão puramente jurídica e política, afastando-se da dimensão cultural que existe em cada nacionalidade. A cidadania teria proteção transnacional, como os direitos humanos. Por essa concepção, seria possível pertencer a uma comunidade política e ter participação independentemente da questão de nacionalidade.

*Last, but not least*, cabe lembrar que os problemas que afetam a humanidade e o planeta atravessam fronteiras e tornam-se globais com o processo de globalização que se acelera neste final do século XX. Questões como produção, comércio, capital financeiro, migrações, pobreza, danos ambientais, desemprego, informatização, telecomunicações, enfim, as grandes questões econômicas, sociais, ecológicas e políticas deixaram de ser apenas nacionais, tornaram-se transnacionais. É nesse contexto que nasce hoje o conceito de cidadão do mundo, de cidadania planetária que vem sendo paulatinamente construída pela sociedade civil de todos os países, em contraposição ao poder político do Estado e ao poder econômico do mercado.<sup>1</sup>

O professor Bryan Turner indica duas possíveis linhas de desenvolvimento teórico da noção (ocidental) de cidadania. A primeira focalizaria as condições sob as quais a cidadania se forma em sociedades constituídas por problemas de complexidade étnica (como o Brasil), e a segunda abordaria a análise dos problemas que encaram a cidadania global como a contrapartida política do mundo econômico (Turner, 1990).

## O resgate da cidadania republicana

Embora o liberalismo tenha certamente contribuído para a formulação da idéia de uma cidadania universal, baseada na concepção de que todos os indivíduos nascem livres e iguais, por outro lado reduziu a cidadania a mero *status* legal, estabelecendo os direitos que os indivi-

<sup>1</sup> Para uma análise da cidadania global e do papel da sociedade civil no processo de globalização, ver Vieira (1997).

duos possuem contra o Estado. É irrelevante a forma do exercício desses direitos, desde que os indivíduos não violem a lei ou interfiram no direito dos outros. A cooperação social visa apenas a facilitar a obtenção da prosperidade individual. Idéias como consciência pública, atividade cívica e participação política numa comunidade de iguais são estranhas ao pensamento liberal.

A visão republicana cívica, por outro lado, enfatiza o valor da participação política e atribui papel central à inserção do indivíduo numa comunidade política. O problema é como conceber comunidade política de forma compatível com a democracia moderna e com o pluralismo. Ou seja, como "conciliar a liberdade dos antigos com a liberdade dos modernos".

Para os liberais, trata-se de objetivos incompatíveis. O "bem comum" só pode ter implicações totalitárias. Os ideais da "virtude republicana" são relíquias pré-modernas que devem ser abandonadas. Para o liberalismo, a participação política ativa é incompatível com a idéia moderna de liberdade. A liberdade individual só pode ser compreendida de forma negativa como ausência de coerção.

Diversos autores, entretanto, mostram que não há necessariamente incompatibilidade básica entre a concepção republicana clássica de cidadania e a democracia moderna. É possível conceber a liberdade que, embora negativa — e portanto moderna — inclua a participação política e a virtude cívica. A liberdade individual somente pode ser garantida numa comunidade cujos membros participam ativamente do governo, como cidadãos de um estado "livre". Para assegurar a liberdade e evitar a servidão, devemos cultivar as virtudes cívicas e nos dedicar ao bem comum. Segundo Quentin Skinner, a idéia de um bem comum acima de nossos interesses privados é condição necessária para desfrutarmos da liberdade individual. Ele refuta a concepção liberal de que a liberdade individual e a participação política não podem ser reconciliadas.

Além disso, o resgate da visão republicana tem uma razão mais geral. Política é uma profissão; a não ser que políticos sejam pessoas de excepcional altruísmo, eles irão sempre encarar a tentação de tomar decisões de acordo com seus próprios interesses e dos grupos de pressão poderosos, ao invés de levar em conta os interesses da comunidade mais ampla. Eis por que o argumento republicano transmite uma advertência que não podemos ignorar: se não atuarmos para impedir esse tipo de corrupção política, priorizando nossas obrigações cívicas em relação a nossos direitos individuais, não deveremos nos surpreender se encontrarmos nossos próprios direitos individuais solapados. "Se quisermos maximizar nossa liberdade pessoal, não devemos depositar a

nossa confiança em príncipes; devemos, ao contrário, assumir nós mesmos a arena política" (Skinner, 1992).

É bom não esquecer, porém, que a realização completa da democracia é um projeto inalcançável. Trata-se, em vez disso, de utilizar os recursos da tradição democrática liberal para aprofundar a revolução democrática, sabendo-se que é um processo sem fim. Combinando o ideal de direitos e pluralismo com as idéias de espírito público e preocupação ético-política, uma nova concepção democrática moderna de cidadania pode devolver dignidade ao político e fornecer o veículo para a construção de uma hegemonia democrática radical (Mouffe, 1992).

A prática da cidadania depende de fato da reativação da esfera pública, onde indivíduos possam agir coletivamente e se empenhar em deliberações comuns sobre todos os assuntos que afetem a comunidade política. Em segundo lugar, a prática da cidadania é essencial para a constituição da identidade política baseada em valores de solidariedade, autonomia e reconhecimento da diferença. Cidadania participativa é também essencial para a ação política efetiva, desde que habilite cada indivíduo a ter algum impacto nas decisões que afetem o bem-estar da comunidade. Finalmente, a prática da cidadania democrática é crucial para a expansão da opinião política e para testar nosso julgamento. Representa, nesse sentido, elemento essencial na constituição de uma vibrante e democrática cultura política" (Passerin d'Entrèves, 1992).

## O renascimento do conceito de sociedade civil

O ressurgimento contemporâneo do conceito de sociedade civil tem sido interpretado como a expressão teórica da luta dos movimentos sociais contra o autoritarismo dos regimes comunistas e das ditaduras militares em várias partes do mundo, especialmente na Europa oriental e na América Latina. A noção de sociedade civil ressurgiu no cenário teórico e político nos anos 80, graças sobretudo à influência de autores como Keane (1988), Wolfe (1992), Cohen e Arato (1992), entre outros.

Tal renascimento deve-se principalmente a três fatores: a) o esgotamento das formas de organização política baseadas na tradição marxista, com a conseqüente reavaliação da proposta marxista de fusão entre sociedade civil, Estado e mercado; b) o fortalecimento, no Ocidente, da crítica ao estado de bem-estar social pelo reconhecimento de que as formas estatais de implementação de políticas de bem-estar não são neutras, além do surgimento dos chamados "novos movimentos sociais", que centram sua estratégia não na demanda de ação estatal, mas na proposição de que o Estado respeite a autonomia de determinados

setores sociais; c) os processos de democratização da América Latina e do Leste europeu, onde os atores sociais e políticos identificaram sua ação como parte da reação da sociedade civil ao Estado (Avritzer, 1993).

O conceito de sociedade civil se encontra no cerne dos processos que levaram à constituição da modernidade ocidental, que se revelou incapaz de produzir formas de solidariedade a partir de estruturas de coordenação impessoal de ação. Boa parte da filosofia política e da sociologia no século XIX esteve voltada para a questão de como produzir formas não-particularistas de ação em sociedades onde as formas comunitárias de solidariedade não mais operam, e onde o mercado não é solução satisfatória para a geração de formas de igualdade e solidariedade. Daí a ligação entre a necessidade de produzir formas modernas de solidariedade e o conceito de sociedade civil, que aparece associado a três constatações:

- ♦ A sociedade civil tem a ver com processos de diferenciação entre Estado e mercado, direito privado e direito público. Ela identifica a vida ética e a construção de estruturas de solidariedade com a limitação da influência do mercado e do Estado sobre as formas interativas de organização social. Trata-se de limitação e regulamentação, e não de abolição.
- ♦ O conceito remete ao sistema legal moderno, que cumpre o papel de relacionar indivíduos sem a intermediação do Estado, cujo poder passa a ser controlado por regras de publicidade operando como limites legais ao exercício da autoridade. Assim, o sistema legal estabelece, através dos direitos positivos, a institucionalização não só da sociedade civil mas também de suas formas de controle sobre o aparelho administrativo do Estado moderno.
- ♦ O conceito de sociedade civil implica o reconhecimento de instituições intermediárias entre o indivíduo, por um lado, e o mercado e o Estado, por outro. Essas instituições mediadoras cumprem o papel de institucionalizar princípios éticos que não podem ser produzidos nem pela ação estratégica do mercado nem pelo exercício do poder de Estado. Nesse sentido, a reconstrução da solidariedade social na modernidade estaria associada à idéia de autonomia social (Avritzer, 1993).

O projeto implícito nessa concepção de sociedade civil critica tanto o paternalismo estatal quanto essa outra forma de colonização da

sociedade baseada na economia de mercado sem regulação. Busca realizar o trabalho de uma política social mediante programas autônomos e descentralizados, baseados na sociedade civil, em vez dos programas tradicionais do *Welfare State*, e o trabalho de uma política econômica de regulação mediante formas não-burocráticas e menos intervencionistas de legislação.

Trata-se de combinar a "continuação reflexiva do *Welfare State*" (Habermas) na democracia liberal com a "continuação reflexiva da revolução democrática" (Arato) nos regimes autoritários.

Segundo Arato e Cohen, os movimentos sociais contemporâneos têm-se apoiado em tipos ecléticos de síntese, ligados à história do conceito de sociedade civil. Eles pressupõem, em diferentes combinações, a divisão gramsciana tripartite entre sociedade civil, Estado e mercado, ao mesmo tempo em que preservam aspectos fundamentais da crítica marxista à sociedade burguesa. Reivindicam ainda a defesa liberal dos direitos civis, a ênfase dada por Hegel, Tocqueville e outros à pluralidade societária, a importância dada por Durkheim à solidariedade social, e a defesa da esfera pública e da participação política acentuada por Habermas e Hanna Arendt. Nessa perspectiva, o fim último das revoluções não é mais a reestruturação do Estado a partir de um novo princípio, mas a redefinição das relações entre Estado e sociedade, do ponto de vista desta última (Arato & Cohen, 1994).

Por outro lado, Michael Waltzer concebe a "idéia de sociedade civil" como moldura político-teórica que incorpora diversas propostas históricas de sociedade, tais como a marxista, associada à cooperação dos produtores diretos, a "comunitarista", fundada no ideal rousseauiano de virtude cívica, a capitalista, baseada nas possibilidades oferecidas pelo mercado, e a nacionalista, que enfatiza a herança comum e as tradições históricas de uma nação.

Para Waltzer, a sociedade civil se apóia em seres sociais que são ao mesmo tempo cidadãos, produtores, consumidores e membros de uma nação. Ele aponta ainda os perigos de uma concepção despolitizada de sociedade civil que prescindiria do Estado, como foi propagado por alguns dissidentes do regime socialista do Leste europeu. A sociedade é um campo de tensões onde ambas as esferas — Estado e sociedade civil — devem se controlar mutuamente (Waltzer, 1992).

Já Charles Taylor distingue três diferentes tipos de sociedade civil. No sentido mínimo, ela existe quando houver associações livres fora da tutela do poder estatal. Num sentido mais forte, quando a sociedade como um todo pode estruturar-se e coordenar suas ações mediante associações livres da tutela estatal. E, como alternativa ao segundo

sentido, existirá sociedade civil quando o conjunto das associações puder determinar ou influenciar de forma significativa o curso das políticas do Estado.

Haveria duas grandes correntes teóricas na história do conceito de sociedade civil. A primeira, tributária da visão antiabsolutista de Locke, foi seguida por Adam Ferguson e Adam Smith, que enfatizam o caráter econômico da sociedade civil e sustentam que as pessoas podem se auto-regular no mercado sem a intervenção do governo. A segunda se inscreve na tradição de Montesquieu, Rousseau e Tocqueville, ressaltando as relações sociais estabelecidas por agentes autônomos (Taylor, 1990).

Escaparia aos limites do presente trabalho examinar a história do conceito de sociedade civil. Basta-nos uma rápida resenha desse conceito obscuro na teoria política, desde que o conceito aristotélico de *politike koinonia* foi traduzido para o latim por sociedade civil. Na Idade Média, *societas civilis* não distinguia a sociedade do Estado. Os primeiros autores modernos que utilizaram o termo sociedade civil procurando um princípio constitutivo próprio para a idéia de sociedade foram Montesquieu, Paine e Ferguson (Keane, 1988).

A noção de sociedade civil tem variado ao longo da história. Nos séculos XVII e XVIII, foi empregada por Hobbes e Rousseau para diferenciar a suposta condição de estado natural, onde os homens teriam vivido em liberdade, guiados apenas pelas paixões e necessidades — a *societas naturalis* — da sociedade regida pelas leis e dirigida por um corpo político onde liberdade e razão deveriam coexistir — a *societas civilis* —, fundada na concepção de contrato social. A hipótese lógica do estado de natureza estava intimamente associada à visão jusnaturalista do direito natural que embasou a Declaração dos Direitos do Homem da Revolução Francesa. No século XIX, a noção foi empregada por Hegel, para quem as regras de mercado são fundamentais para a estruturação da sociedade civil. Como indivíduos e instituições privadas comportavam-se na sociedade civil segundo seus interesses próprios, a superação dessas limitações seria alcançada no e pelo Estado, que assume na dialética hegeliana papel preponderante, "espírito absoluto" que organiza a existência real dos homens.

Hegel é o primeiro autor moderno a conferir centralidade à idéia de sociedade civil. Nem a família nem o Estado são capazes de esgotar a vida dos indivíduos nas sociedades modernas. Entre essas duas esferas, surgem um conjunto de instituições, o sistema de necessidades, a administração da justiça e as corporações. Sociedade civil, para Hegel, implica simultaneamente determinações individualistas e a procura de

um princípio ético que jamais poderia vir do mercado, mas sim das corporações.

São conhecidas as críticas a Hegel feitas por Marx, para quem a consciência é determinada pela existência social, e não o contrário. Sociedade civil, para Marx, não significa instituições intermediárias entre a família e o Estado, mas se reduz ao sistema de necessidades, isto é, à economia capitalista da sociedade burguesa, vista a partir da contradição entre proprietários e não-proprietários dos meios de produção. A solução marxista de abolição do mercado não vai no sentido de diferenciação, e sim de fusão entre Estado e sociedade. A classe capitalista seria historicamente superada e, pela revolução, abolida juntamente com o Estado, visto como instrumento político da classe dominante.

Finalmente, cabe rápida menção a Gramsci, que critica em Hegel a redução da idéia de sociedade civil à defesa de uma esfera dominada pelo direito de propriedade, e em Marx a redução economicista da idéia de sociedade civil. Gramsci foi o primeiro autor a perceber a sociedade civil enquanto lugar da organização da cultura e a propor um entendimento multifacetário das sociedades modernas, enquanto interação de estruturas legais, associações civis e instituições de comunicação. Entretanto, o conceito gramsciano não escapa da efemeridade que a tradição marxista atribui aos conceitos políticos. A sociedade civil é o lugar da conquista da hegemonia, mas tem seu papel relativizado pela tarefa de transformação da infra-estrutura e pelo reduzido significado da política na sociedade pós-revolucionária.

A expressão sociedade civil foi empregada por Gramsci como um nível intermediário de socialização entre os grupos primários — os agrupamentos "naturais" em torno da família — e as normas racionalizadas do Estado. Nessa concepção, papel preponderante cabe aos partidos, que têm na sociedade civil uma centralidade social determinante, análoga à do Estado na sociedade política.

A noção de sociedade civil muda consideravelmente a partir dos anos 70. Ressurge principalmente na Europa oriental como terceira via de oposição ao Estado soviético, depois do fracasso das tentativas de democratização na Hungria e na Tchecoslováquia. O fim último dos movimentos sociais seria apenas a auto-organização da sociedade para forçar o Estado a uma reforma estrutural, sem questionar o controle do Partido Comunista sobre o aparato estatal. Daí a concepção de sociedade civil contra o Estado presente na oposição polonesa do Solidariedade e também nos novos movimentos sociais do Ocidente. Por mais críticos que sejam do mercado e do Estado, tais movimentos não se organizam para acabar com eles, mas para fortalecer as formas societárias de organização. Tais movimentos nos reconduzem à idéia de sociedade civil

pensada não mais como sistema de necessidades, como em Hegel e em Marx, mas sim como "movimentos democratizantes autolimitados que procuram proteger e expandir espaços para o exercício da liberdade negativa e positiva, e recriar formas igualitárias de solidariedade sem prejudicar a auto-regulação econômica" (Cohen & Arato, 1992).

Essa definição resgata em Hegel a idéia de um espaço político para a vida ética; em Marx, a contradição entre o espaço da interação e o mercado; e em Gramsci, a concepção da sociedade como esfera de reprodução da cultura. Mas nenhum desses autores nos oferece um modelo capaz de localizar a sociedade civil em sociedades complexas e multidiferenciadas. Essa tentativa nos leva a Habermas, cuja obra *Teoria da ação comunicativa* é uma das principais fontes inspiradoras do conceito contemporâneo de sociedade civil.

## Habermas e o mundo da vida

O processo de modernização, segundo Weber, havia-se caracterizado pela dominância da razão instrumental da ciência e tecnologia sobre as outras esferas sociais. A razão, sinônimo de liberdade para os pensadores do Iluminismo, acabou colaborando com as guerras mundiais, o bombardeio nuclear de Hiroxima e Nagasaki, os campos de concentração, a miséria e opressão das massas, tornando-se, para os filósofos da Escola de Frankfurt, sinônimo de dominação. Para buscar uma saída para esse pessimismo, Habermas constrói um gigantesco e complexo sistema filosófico baseado em sua teoria da ação comunicativa.

Além da razão instrumental, haveria uma razão comunicativa, fundada na linguagem, que se expressaria na busca do consenso entre os indivíduos, por intermédio do diálogo. Essa razão comunicativa se encontra na esfera cotidiana do "mundo da vida", constituída pelos elementos da cultura, sociedade e personalidade. Já a razão instrumental predominaria no "sistema", isto é, nas esferas da economia e da política (Estado), que, no processo de modernização capitalista, acabaram dominando e "colonizando" o mundo da vida.

A razão instrumental acabou invadindo as esferas da moral e da estética. Habermas tenta resgatar o potencial emancipatório da razão ao afirmar que a modernidade é projeto inacabado. Recusa a redução da idéia de racionalidade à racionalidade instrumental-cognitiva da ciência, que dominaria as esferas da racionalidade prático-moral (direito) e da racionalidade estético-expressiva (arte). Para ele, é necessário acabar com a "reificação" e a "colonização", pelo "sistema", do "mun-

do da vida" mediante a lógica dialogal da ação comunicativa (Habermas, 1984).

Combinando de forma original a tradição hegeliano-marxista com o pensamento neokantiano da razão e contribuições de diversas ciências sociais, Habermas confere centralidade ao papel do direito, cuja pretensão de validade passa agora a ancorar-se na moral e não mais na ciência. Caberia ao direito, elemento essencial à estruturação da vida democrática, a elaboração e regulação das normas que vão orientar a busca do consenso, pelo diálogo, na ação comunicativa.

A análise habermasiana visualiza a sociedade enquanto esfera simultaneamente pública e política, na qual a explicação da ação social se articularia com o movimento político de defesa da sociedade contra a penetração dos subsistemas nas formas comunicativas de ação. Na modernidade ocidental ocorreu, segundo Habermas, um processo de diferenciação das estruturas de racionalidade que dissociou as estruturas sistêmicas das estruturas comunicativas do mundo da vida. Não se trata de teoria dualista de diferenciação entre Estado e sociedade, mas de uma forma múltipla de diferenciação, pois as estruturas sistêmicas econômicas e administrativas não só se diferenciam do mundo da vida, mas também se diferenciam entre si.

É importante assinalar que tanto o sistema quanto o mundo da vida são atravessados pelas dimensões do público e do privado. No sistema, o público é o Estado, e o privado é a economia. No mundo da vida, o público é a participação política dos cidadãos, e o privado é a família.

A figura abaixo ilustra essas relações.

	Sistema	Mundo da vida
Público	Estado	Participação Opinião pública
Privado	Economia	Família

O modelo tripartite gera, assim, dois conjuntos de dicotomia entre público e privado. Uma no nível dos subsistemas (Estado/economia) e outra no nível da sociedade civil (formação da opinião pública/família). Essas quatro dimensões se relacionam por uma série de trocas

possibilitadas pelos meios de controle, dinheiro e poder. Podemos assim distinguir entre as instituições da esfera privada coordenada comunicativamente (família ou relações de amizade) e aquelas que são coordenadas pelos mecanismos sistêmicos (economia). O mesmo ocorre em relação às duas esferas públicas analiticamente distintas. Em decorrência, podem-se imaginar processos de desprivatização que não envolvem estatização, bem como mostrar que a intervenção do Estado na economia não acarreta necessariamente a absorção ou supressão de uma sociedade civil autônoma.

O conflito entre Estado e mercado, de um lado, e estruturas interativas do mundo da vida, de outro, leva este último a se organizar em movimentos sociais fundadores da democracia que, para Habermas, é a institucionalização, no sistema político das sociedades modernas, dos princípios normativos da racionalidade comunicativa. A esfera pública é o local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade. Os movimentos sociais constituem os atores que reagem à reificação e burocratização, propondo a defesa das formas de solidariedade ameaçadas pela racionalização sistêmica. Eles disputam com o Estado e com o mercado a preservação de um espaço autônomo e democrático de organização, reprodução da cultura e formação de identidade e solidariedade.

## Habermas e a esfera pública

Na teoria habermasiana o conceito de esfera pública tem posição central na formação da vontade coletiva. É o espaço do debate público, do embate dos diversos atores da sociedade civil. Trata-se de espaço público autônomo com dupla dimensão: de um lado, desenvolve processos de formação democrática da opinião pública e da vontade política coletiva; de outro, vincula-se a um projeto de práxis democrática radical, onde a sociedade civil se torna instância deliberativa e legitimadora do poder político, onde os cidadãos são capazes de exercer seus direitos subjetivos públicos.

Essa concepção repudia tanto a visão utilitarista, onde os atores da sociedade civil agem individualmente, sem qualquer laço de solidariedade social, quanto a visão reducionista, de cunho marxista, que restringe o espaço público a uma esfera determinada pelas relações econômicas. O espaço público é visto como arena de discurso, autônoma em relação ao sistema político, como local onde se realiza a interação intersubjetiva de cidadãos conscientes, solidários e participativos.

É uma concepção de cunho ético-procedimental, baseada no princípio do discurso, que não se filia nem à visão liberal nem à visão republicana. A democracia não se reduz à representatividade eleitoral, nem se justifica por uma lei moral elevada e definidora de práticas políticas ideais, tal como se encontra no ideal de justiça de John Rawls. A valorização do conceito de cidadania propiciou a revalorização das práticas sociais, levando a participação política a transcender o mero ato de votar.

A reconstrução do espaço público se dá, segundo Habermas, numa perspectiva emancipatória, contemplando procedimentos racionais, discursivos, participativos e pluralistas que permitam aos atores da sociedade civil um consenso comunicativo e uma auto-regulação, fonte de legitimidade das leis. Nem o espaço doméstico nem o espaço de produção têm esse potencial democrático. A autonomia do espaço público participativo revaloriza o primado da comunidade e da solidariedade, possibilitando a libertação da sociedade civil dos imperativos sistêmicos, isto é, dos controles burocráticos do Estado e das imposições econômicas do mercado.

Habermas diverge dos liberais ao conferir centralidade à ação social e tornar secundários os aspectos individuais. Os fins coletivos não resultam de arranjos ou disputas entre interesses privados conflituosos, nem a política é vista como maximização de interesses individuais. A política é uma instância que transcende os interesses privados. O espaço público não se coaduna com a visão liberal de neutralidade, dissociada dos interesses concretos dos atores sociais, mas, ao contrário, permite a institucionalização das pluralidades nas sociedades civis modernas e a possibilidade de consenso mediante procedimentos comunicativos exercidos na esfera pública, fornecendo os critérios éticos de regulação dos discursos práticos. A esfera pública, enfim, é a instância geradora de decisões coletivas e legitimadora da democracia.

Por outro lado, Habermas tampouco pode ser considerado republicano, pois unifica a ação coletiva na esfera comunicativa e, portanto, procedimental, e não nos conteúdos ou valores cívicos. O bem comum, conteúdo e valor para os republicanos, não constitui objetivo em si mesmo, a ser necessariamente perseguido, ainda que seja possível sua sobrevivência, apesar das diferenciações sociais. No espaço público serão desenvolvidos debates públicos em torno dos interesses coletivos, possibilitando uma ação comum a partir do princípio do discurso.

Habermas vê desvantagens no "idealismo excessivo" de tornar o processo democrático dependente das virtudes de cidadãos orientados para o bem comum. Devido à porosidade do espaço público contemporâneo, a política não mais pode ser vista como atributo das elites

(Benhabib, 1996), tornando-se indispensável a adoção de mecanismos e procedimentos de participação que assegurem a todos, principalmente aos grupos sociais minoritários, igualdade de acesso ao espaço público mediante o discurso, independentemente dos conteúdos.

A modernidade é vista não como ponto de ruptura da tradição, como em Hanna Arendt, mas como possível momento de realização de profundas transformações sociais, implicando novo papel dos atores sociais e nova configuração da democracia participativa, desde que aplicados os procedimentos discursivos.

O modelo discursivo parece adequado às sociedades modernas, pois, com o ingresso de novos grupos na esfera pública e a expansão dos direitos de cidadania na modernidade, não é mais possível imaginar um espaço público homogêneo e politicamente igualitário. O modelo habermasiano amplia o âmbito da atividade política, fertilizando-a com os influxos comunicativos provenientes da sociedade civil.

## **Esfera pública e o novo associativismo**

Durante décadas, predominaram na América Latina as chamadas teorias da transição democrática que, não obstante sua inegável contribuição, subestimaram a organização autônoma de associações civis, confinando-se no institucional. Não se dedicaram a analisar o hiato entre a existência formal das instituições e a incorporação da democracia às práticas cotidianas dos agentes políticos na sociedade. Como concebiam a democracia como ausência de autoritarismo, não puderam compreender a existência de uma cultura política não-democrática entrelaçada com a institucionalidade democrática.

Começa hoje a desenvolver-se outra perspectiva, de caráter culturalista, segundo a qual os estudos sobre democratização devem acompanhar os processos culturais, pois "a democratização não se dá em um vácuo": ela deixa de ser abordada "enquanto fenômeno relacionado exclusivamente com as instituições políticas e passa para o terreno das formas de ação social que garantiriam a democracia ao longo de um processo de modernização societária" (Avritzer, 1996).

Nessa perspectiva, a democratização deixa de ser passageira e funcional para tornar-se forma permanente e processo de ajuste entre legalidade e legitimidade, entre moral e lei. Essa nova interpretação abre espaço para os movimentos sociais e as associações da sociedade civil na compreensão mesma do processo de democratização, incorporando novos conceitos, destacando-se, entre eles, o de esfera pública.

Os processos de reprodução sociocultural se convertem em forma política no espaço público. As associações civis absorvem iniciativas sociais difusas, encaminhando-as ao espaço público para o embate político. As associações e os movimentos sociais ampliam o espectro do político, incorporando novos temas na agenda política, desempenhando assim papel fundamental na construção do espaço público.

A adoção de uma concepção societária de democratização leva em consideração processos de limitação do Estado e do mercado identificados com o surgimento da cidadania e permite "conectar a democracia enquanto prática societária com o horizonte político dos atores partícipes do processo de democratização" (Avritzer, 1996).

A perspectiva culturalista diferencia-se ainda da visão republicana, que concebe as associações políticas como depositárias da vontade coletiva, cabendo ao Estado reconhecê-las e legitimá-las, sem a intermediação das associações da sociedade civil. Nesse caso, a esfera pública não-estatal converte-se em mais um espaço dentro do Estado, tornando-se uma esfera paraestatal em vez de não-estatal.

Tanto as teorias de transição como a visão republicana teriam dificuldade de ver a relação entre processos socioculturais e processos institucionais, desprezando assim o papel do associativismo. A perspectiva culturalista tenta recuperar o enraizamento e a esfera social pré-política dessas organizações.

Não se trata de negar a participação institucional das associações civis, mas quer-se evitar uma institucionalização imobilizadora, preservando o papel dessas associações no processo sociocultural. As associações devem participar do Estado enquanto espaço de formação da opinião e da vontade coletiva, mas não enquanto espaço administrativo, sob pena de transformarem-se em paraestatais.

Segundo Leonardo Avritzer, haveria três tipos de associações com desenhos formais distintos:

- ♦ associações não-conflitantes, como as recreativas, de ajuda mútua e religiosas, numericamente preponderantes, que por sua natureza não tematizam problemas, não estabelecendo assim um campo ético-cultural;
- ♦ associações conflitantes com o campo sistêmico, como sindicatos, associações profissionais, educacionais, de saúde, comunitárias etc., que se institucionalizam em campos predefinidos de ação, burocratizando-se com temas fixos do passado;

- ♦ novo associativismo, com desenhos solidários, democráticos e identitários ao mesmo tempo, como os movimentos de mulheres, negros, indígenas, ecológicos, de direitos humanos, configurando um campo ético-político-cultural que aponta para uma esfera pública democrática.

Esse terceiro tipo não demanda diretamente ao Estado, mas influencia o sistema político e econômico colocando questões temáticas ao Estado e ao mercado, não ficando, de modo algum, restritas ao mundo societário.

Transformações históricas recentes indicam a ruptura com o padrão homogeneizador de ação coletiva, típico do populismo latino-americano, e o aumento considerável no número de associações civis no continente. Tais mudanças mostram a indiscutível redução da influência da vida sindical na vida coletiva, bem como o conseqüente fortalecimento de outros movimentos formadores de opinião, como o de direitos humanos, por exemplo. O associativismo comunitário se fortalece, proliferam organizações não-governamentais de classe média, ocupando um espaço diferenciado e plural, ao mesmo tempo em que se desenvolvem as associações temáticas de terceiro tipo, os chamados novos movimentos sociais.

Ainda segundo Avritzer, essas novas formas de ocupação do espaço público podem gerar fluxos democratizantes, desde que fiquem asseguradas as seguintes condições:

- ♦ o *status* público das associações, que às vezes podem ter elementos privados; a contabilidade pública e a organização interna democrática, pelo menos, devem estar garantidas;
- ♦ a democracia conectada com a eqüidade, tendo em vista o que o novo associativismo pode fazer para os não-organizados, evitando novas formas de desigualdade;
- ♦ medidas para impedir o eventual papel antidemocrático das associações pelo particularismo e a adoção de regras em causa própria.

É verdade, porém, que as associações se organizam em torno de alguns interesses em detrimento de outros, havendo assim, necessariamente, algum tipo de exclusão. A eqüidade consistiria em não privilegiar certos setores, em geral os mais organizados, em detrimento de ou-

tros, menos organizados, prejudicando ainda mais os excluídos. O conceito de espaço público com ênfase na dimensão societária legitima as reivindicações políticas da sociedade civil, concebida como um espaço próprio, e não apenas antiinstitucional.

## Movimentos sociais e grupos de interesse

A partir dos anos 80, começou a entrar em declínio a militância partidária devido à perda de prestígio dos partidos políticos. Estes deixaram de atrair o interesse político de muitos cidadãos, que passaram a dedicar-se a outros grupos e atividades. Aumentou o fosso entre o sistema institucional de representação no plano do Estado e a chamada sociedade civil organizada.

As associações da sociedade civil têm o papel de formadoras da opinião pública e da opinião coletiva nos espaços situados fora do Estado e do mercado. Distinguem-se dos "grupos de interesse", caracterizados pela lógica dos interesses econômicos particularistas e pela defesa dos interesses privados específicos, como, por exemplo, as organizações sindicais e empresariais.

Os atores da sociedade civil organizados em movimentos sociais cumprem função pública, absorvendo a ação comunicativa existente no mundo da vida e levando-a ao nível da esfera pública. Defendem o interesse público e se constituem como instância de crítica e controle do poder. Os grupos de interesse, por outro lado, possuem visão corporativa, organizam-se em *lobbies* e buscam apropriar-se dos espaços públicos em função de seus interesses particularistas.

Os movimentos sociais levantam a bandeira da autonomia e da democratização da sociedade, mas seria um erro imaginar que podem prescindir das instituições do Estado enquanto sociedade politicamente organizada. Daí a necessidade de uma estratégia política dual (Cohen & Arato, 1992): os movimentos sociais devem atuar no plano institucional e extra-institucional, apoiados ao mesmo tempo nas organizações da sociedade civil e em outros atores, como os partidos e sindicatos.

Sérgio Costa, em aguda observação, mostrou que Habermas fez uma revisão de sua classificação de movimentos sociais que, na *Teoria da ação comunicativa*, eram considerados defensivos, com exceção do movimento feminista, que seria o único propriamente ofensivo. A partir da noção de "política dual" desenvolvida por Cohen e Arato, Habermas, em seu livro *Facticidade e validade*, passa a considerar os movimentos sociais como atores "duais", com orientação política dupla, simultaneamente defensiva e ofensiva (Costa, 1994).

A distinção entre movimentos sociais e grupos de pressão nem sempre, na prática, é muito clara. Em princípio, os primeiros exercem função pública, pois defendem interesses públicos de forma aberta e transparente, fortalecendo com sua ação a esfera pública. Já os últimos, como vimos, se caracterizam pela defesa de seus interesses particularistas.

Ocorre que, às vezes, organizações da sociedade civil lutam por seus interesses particulares realizando acordos de cúpula, sem discussão pública. Foi o caso, por exemplo, de certas associações de moradores que acertaram acordos com o Estado no mesmo estilo dos grupos de interesse. Nesses casos, não é mais possível distinguir, como observa Sérgio Costa (1994), as organizações da sociedade civil dos grupos de interesse que se utilizam do Estado para a consecução de seus objetivos particulares.

Esses casos, porém, de modo algum podem eliminar a distinção analítica entre, de um lado, movimentos sociais e organizações da sociedade civil voltados para a defesa da cidadania e do interesse público, e, de outro, as associações de caráter econômico e político-administrativo. É o que tenta fazer a idéia de "setores intermediários", que cai na vala comum ao colocar no mesmo plano todas as organizações entre o Estado e a sociedade civil, desde associações filantrópicas a partidos e sindicatos.

É também o que tentam fazer aqueles que em vão procuram desqualificar as organizações da sociedade civil, equiparando-as a grupos de interesse. Mas os inúmeros exemplos de movimentos sociais que lutam por interesses públicos — como bem ilustra, entre outros, a Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria, no Brasil — provam que as associações civis cada vez mais contribuem para fortalecer a esfera pública.

## Espaço público e democracia

O processo de construção da democracia tem sido tradicionalmente analisado sobretudo pela ótica da relação entre Estado e sociedade política. Mais recentemente, porém, com a nova dimensão quantitativa e qualitativa das associações da sociedade civil, o processo de democratização começou a ser visto enquanto processo de mudança na cultura política (Garretón, 1991), nas práticas sociais (Melucci, 1994) e nas formas de ação coletiva (Cohen & Arato, 1992).

O processo de democratização na América Latina pode ser examinado em função da mudança de atitudes no comportamento dos atores

sociais, e não apenas a partir das relações entre o Estado e o sistema político. Se tomamos este último critério como parâmetro, a democracia é vista apenas como regime político, como estrutura institucional de relação entre as elites e o Estado. Pensar a democracia como nova relação entre Estado e sociedade, a partir da perspectiva societária, exigirá, como observou Avritzer (1997), enfrentar o desafio de buscar um desenho institucional adequado.

Nos últimos anos, temos assistido a mudanças significativas nas formas de ação coletiva e de ocupação do espaço público por um conjunto diversificado de atores e associações, criando um pólo distinto da sociedade política para satisfação de necessidades e constituição de novas identidades. Enquanto a representação fica a cargo da sociedade política, uma estrutura de "campanha" expressa o poder de veto último da sociedade civil.

A ocupação plural do espaço público pode, entretanto, trazer um desequilíbrio na relação entre atores sociais e o sistema político, com o predomínio da sociedade política, que passa a selecionar a inserção das associações civis no Estado, conferindo-lhes um *status* semipúblico. Ocorre então "um hiato entre as formas de ocupação do espaço público e as formas de legalização da vida associativa e da relação entre sociedade civil e sociedade política" (Avritzer, 1996).

Nessas circunstâncias, os valores e as ações sociais presentes na sociedade civil passam a entrar em franca oposição aos valores sistêmicos característicos do Estado e do mercado, ensejando transformações nas formas de sociabilidade, bem como alteração recíproca entre a instância de práticas sociais e a instância de produção de subjetividade.

Papel de particular importância cabe aos movimentos sociais que podem contribuir para a democratização dos sistemas políticos pela mudança nas regras de procedimento e nas formas de participação política, pela difusão de novas formas de organização e, sobretudo, pela ampliação dos limites da política, politizando temas que até então eram considerados da esfera privada, como, por exemplo, as questões de gênero envolvendo relações entre os sexos (Melucci, 1994).

Um espaço público democrático é aquele que garante que os fluxos democratizantes gerados na sociedade civil se tornem fontes de democratização do poder. As mudanças na cultura política trazidas pelo incremento do associativismo indicam a possibilidade de superação das formas tradicionais de clientelismo, populismo e corporativismo presentes na história política da América Latina. Essa nova cultura associativa certamente contribuirá de forma significativa para a construção de uma estrutura institucional mais democrática, posto que ancorada na

sociedade civil e não nas elites que tradicionalmente controlam a sociedade política.

O ponto de partida da prática democrática passa a ser a própria sociedade, vista como origem do poder. Que o sistema político "seja ancorado nas práticas participativas que deram origem à democracia, constitui o horizonte de uma utopia possível no final do século XX" (Avritzer, 1996).

## A esfera pública não-estatal

A partir da década de 70, a noção de sociedade civil mudou consideravelmente. Houve uma verdadeira ruptura conceitual que, segundo Cohen e Arato, como vimos, se vincula aos movimentos sociais e políticos democratizantes do Leste europeu, da Ásia e da América Latina. Expressões como autonomia, autogestão, independência, participação, *empowerment*, direitos humanos e cidadania passaram a ser associadas ao conceito de sociedade civil.

Não se trata mais de um sinônimo de sociedade, mas de uma maneira de pensá-la, de uma perspectiva ligada à noção de igualdade de direitos, autonomia, participação, enfim, os direitos civis, políticos e sociais da cidadania. Em virtude disso, a sociedade civil tem que ser "organizada". O que era um estado natural nos filósofos contratualistas, ou uma condição da política moderna em Hegel e Marx, torna-se agora um objetivo para os ativistas sociais do Segundo e do Terceiro Mundo: a sociedade civil tem que ser construída, reforçada, consolidada. Trata-se de meio e fim da democracia política (Fernandes, 1995).

Resgatada dos livros de história pelos ativistas sociais das últimas décadas, a noção de sociedade civil se transforma e passa a ser compreendida em oposição não apenas ao Estado, mas também ao mercado. Trata-se agora de uma terceira dimensão da vida pública, diferente do governo e do mercado. Em vez de sugerir a idéia de uma arena para a competição econômica e a luta pelo poder político, passa a significar exatamente o oposto: um campo onde prevalecem os valores da solidariedade.

Essa perspectiva se aproxima da noção anglo-saxônica de "terceiro setor", ou ainda de movimento social ou organização não-governamental, que, para efeito deste trabalho, serão utilizados indistintamente, à luz da concepção atual de sociedade civil que esboçamos acima.

É nessa perspectiva que trabalham alguns pensadores contemporâneos que forneceram importantes subsídios teóricos para a atuação das chamadas organizações não-governamentais, como Alan Wolfe, por

exemplo. O próprio Habermas, como vimos, havia rompido com a correlação ideológica unívoca entre sociedade civil e esfera privada, entendida como economia, e o Estado entendido como esfera pública. Há uma esfera privada no "sistema" (economia) e uma esfera pública não-estatal, constituída de movimentos sociais, ONGs, associações de cidadania.

Assim, os conceitos de público e privado não se aplicam mais automaticamente ao Estado e à sociedade civil, respectivamente. Hoje é possível dizer que existem também as esferas do estatal-privado e do incipiente social-público.

Na esfera estatal-privada estão as empresas e corporações estatais que, embora formalmente públicas, encontram sua lógica na defesa de interesses particulares, econômicos ou setoriais, comportando-se na prática como organizações de mercado. Já na esfera social-pública, ainda emergente, encontram-se os movimentos e instituições que, embora formalmente privados, perseguem objetivos sociais, articulando na prática a construção de um espaço público não-estatal. É o caso das organizações não-governamentais, que, como sugere Alan Wolfe, são também organizações de não-mercado (ONMs) e, ainda, organizações não-corporativas (Wolfe, 1992).

Dessa esfera pública não-estatal estariam excluídos os partidos políticos, que, embora formalmente possam ser considerados instituições da sociedade civil, na prática se comportam como organizações pró-estatais. Voltados à luta pelo poder, os partidos acabam assumindo as "razões de Estado", pois seu centro estratégico não se situa no interior da sociedade civil que buscam representar, mas no modelo de Estado que pretendem conservar ou mudar (Franco, 1994).

Segundo Alberto Melucci, a existência de espaços públicos independentes das instituições do governo, do sistema partidário e das estruturas do Estado é condição necessária da democracia contemporânea. Como intermediações entre o nível do poder político e as redes da vida cotidiana, esses espaços públicos requerem simultaneamente os mecanismos da representação e da participação. Ambos são fundamentais para a existência da democracia nas sociedades complexas. Os espaços públicos são pontos de conexão entre as instituições políticas e as demandas coletivas, entre as funções de governo e a representação de conflitos (Melucci, 1988).

A construção dessa esfera social-pública, enquanto participação social e política dos cidadãos, passa pela existência de entidades e movimentos não-governamentais, não-mercantis, não-corporativos e não-partidários. Tais entidades e movimentos são privados por sua origem, mas públicos por sua finalidade. Eles promovem a articulação entre es-

fera pública e âmbito privado como nova forma de representação, buscando alternativas de desenvolvimento democrático para a sociedade.<sup>2</sup>

As organizações da sociedade civil que cumprem funções públicas percebem sua prática como inovadora na articulação de uma nova esfera pública social e se consideram precursoras de uma nova institucionalidade emergente. O Estado, o mercado, as corporações e os partidos não seriam suficientes para a articulação e ampliação da esfera pública como um todo, nem seriam adequados para a construção de uma nova institucionalidade social-pública. Ao contrário, a pressão de uma esfera social-pública emergente é que poderia reformar e democratizar efetivamente o Estado, o mercado, as corporações e os partidos.

Os chamados novos movimentos sociais — movimentos ecológicos, feministas, de minorias, de consumidores etc. — se organizaram de forma autônoma fora dos partidos políticos, pois sentem-se afugentados pela forma piramidal, burocrática e profissional das lutas político-partidárias. Em suma, tais entidades e movimentos da sociedade civil, de caráter não-governamental, não-mercantil, não-corporativo e não-partidário, podem assumir papel estratégico quando se transformam em sujeitos políticos autônomos e levantam a bandeira da ética, da cidadania, da democracia e da busca de um novo padrão de desenvolvimento que não produza exclusão social e degradação ambiental.

Uma questão de grande interesse diz respeito às redes como formas recentes de organização da luta social por parte de associações e movimentos. Tratar-se-ia de uma organização social de novo tipo, heterogênea e fragmentada, muito diferente do centralismo democrático das organizações tradicionais. Segundo Ilse Scherer-Warren, as redes trazem importantes mudanças na sociabilidade e na espacialidade, criando novos territórios de ação coletiva, um novo imaginário social, uma comunidade virtual. Entretanto, se ampliam a possibilidade de comunicação, possuem também um aspecto de exclusão, pois nem todos têm acesso à comunicação (Scherer-Warren, 1993).

Significariam as redes mudanças nas formas coletivas ou elitização da participação política? Alberto Olvera, em sua intervenção no XXI Congresso da Associação Latino-americana de Sociologia — ALAS (São Paulo, setembro de 1997), sustentou que o grande desafio é evitar

---

<sup>2</sup> Não se trata de apresentar uma visão idílica das ONGs ou de negar o papel do Estado, do mercado e dos partidos. Existem ONGs que defendem interesses particularistas, e ninguém ignora a necessidade de fortalecer, ampliar e aperfeiçoar as esferas estatal-pública e social-privada. Existem agentes privados para fins privados (mercado), agentes públicos para fins públicos (Estado), agentes privados para fins públicos (terceiro setor) e também agentes públicos para fins privados (corrupção) (Fernandes, 1995).

não só que as associações se tornem órgãos de fusão Estado-sociedade, mas também que a agenda dos movimentos sociais implique marginalização dos setores não-organizados.

Para Douglas Chalmers, além dos quatro tipos ideais de estruturas de representação — clientelista, populista, corporativista e mobilização de massas —, haveria atualmente um quinto tipo constituído pelo que denominou "redes associativas", conectando o Estado e atores da sociedade, inclusive atores populares, mediante laços interpessoais, midiáticos e/ou interorganizacionais. Na América Latina, onde os Estados tornam-se cada vez mais "policêntricos", com dispersão na tomada de decisões, a representação popular — e a representação política em geral — vem crescentemente assumindo a forma de redes associativas.

Uma das principais implicações dessa tendência ao Estado policêntrico e às múltiplas e cambiantes redes associativas é que a redistribuição e a participação não serão mais obra de uma única liderança popular central, mas sim de inúmeros indivíduos e organizações operando em diferentes arenas. Não haverá, assim, uma "estratégia do setor popular" para enfrentar os impactos das políticas neoliberais, mas, em vez disso, coalizões sociais, sindicatos progressistas, movimentos sociais, cada um em seu caminho, cada qual demandando recursos, aliados e com assistência de uma ampla gama de profissionais. Entretanto, empreender uma ação comum sem uma organização centralizada permanece um desafio para a ação política baseada na solidariedade e na coordenação horizontal dos grupos populares que atuam dentro e através dessas redes (Chalmers, 1996).

Segundo Cohen e Arato, é fundamental conceber os conceitos de sociedade civil e movimento social um em relação com o outro. Os movimentos sociais são concebidos como o elemento dinâmico no processo capaz de realizar os potenciais positivos das sociedades civis modernas.

É possível, assim, articular o conceito de movimento social como virtualidade ou potencialidade histórica com o estudo empírico das organizações da sociedade civil, restabelecendo uma articulação entre os planos sincrônico (sociedade civil como organizações institucionalizadas) e diacrônico (movimento social como elemento dinâmico), entre desenvolvimento e estrutura.

Segundo essa fórmula, uma das características dos novos movimentos sociais é a criação de redes de comunicação alternativas cujo fim não é necessariamente influenciar o Estado, mas seu próprio desenvolvimento, fazendo avançar a conscientização. Assim, a sociedade civil "não é apenas o terreno, mas também o alvo dos novos movimentos sociais" (Cohen & Arato, 1992).

Uma perspectiva baseada na sociedade civil, no público não-estatal, veria pois duas dimensões na ação coletiva contemporânea: a política de influência (da sociedade civil sobre a sociedade política) e a política de identidade (centrada na autonomia, na identidade e na democratização das relações sociais fora do campo político).

Não se trata apenas de pressionar o Estado para reivindicar direitos, mas de modernizar a própria sociedade civil, transformando as estruturas tradicionais de dominação, exclusão e desigualdade que, fora do aparelho de Estado, encontram-se enraizadas em instituições, normas, valores e identidades coletivas, baseadas em preconceitos de raça, classe e gênero.

O movimento feminista, por exemplo, sempre tentou destruir as instituições patriarcais da sociedade civil, visando mais à mudança cultural e normativa que à obtenção de ganhos na esfera econômica e política. Da mesma forma, o movimento de cidadãos que nesta década se desenvolve em várias partes do mundo não almeja tomar o poder, mas transformar a relação entre o Estado e a sociedade civil, consolidando nesta última a imagem da diferença, da diversidade, bem como a capacidade subjetiva dos indivíduos e dos grupos.

O movimento cidadão retoma o conjunto das reivindicações dos movimentos sociais pós-68 (feminismo, pacifismo, ecologia, direitos cívicos etc.) associando-as às bandeiras do movimento operário (direitos sociais, redução do tempo de trabalho, redistribuição de rendas, autogestão), tendo como eixo um princípio unificador: a cidadania. Seu objetivo não é o enfrentamento direto com o Estado, pois reconhece o poder do Estado e do mercado, até mesmo sua legitimidade num contexto democrático. Trata-se não de reivindicar o poder do Estado, mas de influenciar os dirigentes e a sociedade civil em seu conjunto. Assim, a idéia de construção ou reconstrução da sociedade civil em face do mercado e do Estado (e em face dos partidos políticos) constitui a pedra angular da ideologia do movimento cidadão (Rossiaud, 1997).

O Estado e/ou mercado não podem mais se arrogar o monopólio de planejar e praticar ações sociopolíticas de interesse público deixando de fora a sociedade. Tanto o estatismo como o neoliberalismo deixam a sociedade em segundo plano. A saída é através de um pós-liberalismo, onde se tem um Estado socialmente controlado e um mercado socialmente orientado. A sociedade torna-se uma "esfera social-pública", constituída a partir de idéias próprias e independentes do Estado e do mercado. Essa nova esfera é não-estatal e não-mercantil, pois escapa ao domínio do Estado e à lógica de lucro do mercado.

O estatismo tenta impor ao mercado e à sociedade civil a lógica do Estado. O neoliberalismo tenta impor ao Estado e à sociedade civil a

lógica do mercado. Ambos ignoram a existência de uma terceira instância. Uma integração construtiva e sinérgica entre essas três instâncias somente será alcançada se o Estado e o mercado passarem a ser controlados e orientados pela sociedade.

Contra essa linha de pensamento insurge-se a ideologia estatal-corporativa da esquerda partidária baseada na teoria do interesse histórico de classe. A conquista do poder por uma classe particular seria a condição da libertação geral de toda a sociedade. A organização da sociedade é vista como tática para conquistar o poder do Estado e, partir daí, reorganizar a sociedade de cima para baixo.

A partir de uma visão sociocêntrica, pós-liberal, é possível visualizar uma dinâmica coletiva constituída pela parceria entre Estado, mercado e sociedade civil, onde os interesses públicos serão discutidos e negociados. E o desenvolvimento dessa dinâmica deve extrapolar os espaços de publicidade ou as campanhas de solidariedade, pondo em prática ações de pequena escala realizadas no âmbito local.

Uma estratégia global de desenvolvimento deve ter por base dois elementos fundamentais: a participação ativa dos cidadãos, voltada para a ação local, e uma parceria entre Estado, mercado e sociedade civil.

Os desafios estratégicos a serem enfrentados pelos países em desenvolvimento seriam, principalmente, inverter a tendência à apartação, incluir no mercado e na cidadania os milhões de excluídos, modernizar incorporando as inovações tecnológicas, promover a transição para um novo padrão de desenvolvimento humano e sustentável, e assegurar a inserção não-submissa e interdependente na ordem mundial (Franco, 1996).

A questão social não pode mais ser enfrentada como subproduto da economia, pois esta não está preocupada com os que mais precisam de benefícios: os excluídos do sistema. É preciso uma ação que vá além da economia. O Estado aparece, então, como responsável por criar, através de uma política social, condições dignas de vida para todas as camadas da sociedade. Sozinho, porém, não é capaz de pôr em prática tal política. Daí a necessidade de, superando conceitos neoliberais e estatistas, promover uma ação conjunta entre Estado, mercado e sociedade civil, em que representantes dessas três esferas discutiriam suas propostas, encaminhando soluções.

Um dos principais mecanismos de execução dessas medidas seriam as ações locais. A ação local é uma ação adequada a um novo padrão de desenvolvimento sustentável. Se, por exemplo, tomarmos o problema do desemprego como referência, em vez de grandes empresas automatizadas teremos o trabalho local comunitário, utilizando tecnolo-

gia avançada de pequena escala. É um trabalho produtivo que emprega tecnologia apropriada, conservando os recursos e preservando o meio ambiente. Todas as necessidades, como energia, alimento, vestuário, moradia, saúde etc., são viáveis mediante ação local descentralizada. Além disso, o trabalho local é capaz de incorporar o espírito de cooperação e solidariedade da vida comunitária, rejeitando preconceitos e discriminações.

## O público não-estatal como setor produtivo

As associações da sociedade civil e os movimentos sociais têm sido mais analisados do ponto de vista da construção da cidadania democrática e das novas relações Estado-sociedade do que como instância de produção de bens e serviços sociais. No entanto, vem-se intensificando cada vez mais a transferência de bens e serviços, anteriormente a cargo do Estado, para o setor público não-estatal.

Em sua dimensão produtiva, o setor público não-estatal — também chamado de terceiro setor, setor social, organizações da sociedade civil ou organizações não-lucrativas —, é constituído por organizações privadas sem fins lucrativos e dedicadas à produção de bens e serviços públicos.

Distingue-se do setor público pela sua atuação descentralizada, sua estrutura leve e desburocratizada bem como pelo seu contato permanente com a população alvo. As organizações do público não-estatal possuem, em geral, flexibilidade e agilidade de gestão, apresentando uma eficácia na realização de seus objetivos sociais e uma eficiência no emprego dos meios bem superior ao setor público, marcado usualmente pela burocracia e a lentidão de procedimentos administrativos.

Por outro lado, ao contrário do setor privado, voltado para a economia de mercado e baseado exclusivamente em critérios econômicos de produtividade que cada vez mais adotam um padrão tecnológico poupador de mão-de-obra, o terceiro setor não substitui trabalho humano por máquinas, empregando mão-de-obra num clima mais solidário de relações humanas.

Trata-se de setor bastante diversificado e freqüentemente muito difícil de ser deslindado. Abrange desde a filantropia, utilizada às vezes como instrumento de marketing empresarial, até projetos sociais encaminhados por organizações não-governamentais. Educação, saúde, meio ambiente, crianças de rua, direitos humanos, cultura, lazer, esporte, violência, drogas, habitação, projetos comunitários, eis algumas das principais áreas de atuação.

O Estado centralizador, burocrático e autoritário foi superado com o advento do Estado neoliberal, afinado com a agenda econômica mundial do processo de globalização. Como o neoliberalismo transfere para o mercado questões sociais antes assumidas pelo Estado, e como o mercado, por sua própria natureza, volta-se para a produção econômica de mercadorias visando ao lucro e não à redistribuição de renda ou à prestação de serviços sociais, recai nas mãos da sociedade civil, do setor público não-estatal, a tarefa de encaminhar a solução de tais problemas.

Nesse modelo, participação e cidadania tornam-se conceitos fundamentais para orientar a atuação das organizações não-lucrativas, seja voltada para a sociedade, seja para a realização de parcerias com o Estado, em função do interesse público. Verifica-se, paradoxalmente, que o mesmo processo de globalização que enfraquece o poder dos Estados nacionais fortalece a sociedade civil, que intensifica o grau de organização do terceiro setor para realizar funções sociais que o Estado deixa de cumprir e que o mercado jamais cumpriu.

Nas últimas décadas, o terceiro setor vem-se expandindo de forma extraordinária. Dados referentes a sete países (EUA, Reino Unido, França, Alemanha, Itália, Hungria e Japão) mostram que o terceiro setor possuía 12 milhões de empregados a tempo integral em 1990, mais 5 milhões de voluntários. "Isso significa que um em cada 20 empregados e um em cada 10 prestadores de serviços estão lotados no setor sem fim lucrativo daqueles países" (Salamon, 1997). Na França, foram criadas mais de 54 mil associações no setor público não-estatal somente no ano de 1987, contra 10 a 12 mil por ano na década de 60, e na Inglaterra, a arrecadação das organizações filantrópicas cresceu 221% entre 1980 e 1986 (Salamon, 1996).

No Reino Unido, as organizações voluntárias têm receita equivalente a 4% do PIB, envolvendo, de alguma forma, 39% da população. Na França, o emprego no setor público não-estatal já é responsável por 6% do emprego total. Na Alemanha, o terceiro setor responde por quase 2% do PIB, empregando mais pessoas do que o setor agrícola. Na Europa Oriental, depois da queda do Muro de Berlim, proliferaram as organizações voluntárias sem fins lucrativos, estimando-se que cheguem hoje a mais de 70 mil. Nos países do chamado Terceiro Mundo, existem mais de 35 mil organizações não-governamentais envolvidas diretamente em programas de combate à fome, saúde e planejamento familiar, educação, habitação e direitos de cidadania (Rodrigues, 1997).

Nos Estados Unidos, de acordo com Jeremy Rifkin, enquanto o setor privado responde por 80% da economia, e o setor público é responsável por mais de 14% do produto interno bruto, o terceiro setor

contribui com mais de 6% para a economia, sendo responsável por mais de 9% do emprego total. Para ele, o setor público não-estatal é a única saída possível das sociedades ante ao desemprego estrutural (Rifkin, 1995). Nos anos 60, um terço da força de trabalho norte-americana estava empregada na indústria; hoje, são menos de 17%, e daqui a 10 anos essa percentagem cairá para 12. "Por volta do ano 2020, haverá uma eliminação virtual do trabalhador da indústria no mundo inteiro. Menos de 2% da força de trabalho deste planeta estará nas indústrias" (Rifkin, 1997).

As organizações do setor público não-estatal, tendo sempre como eixo principal de atuação o interesse público e a cidadania, passaram a realizar parcerias com o Estado, perdendo, algumas vezes, o caráter contestatário que as caracterizava na década de 80, mas firmando-se no cenário sociopolítico como entidades independentes, cuja personalidade própria deve ser reconhecida.

Preenchendo o vazio deixado pelo Estado e buscando compensar as desigualdades econômicas e sociais agravadas pelo processo de produção das empresas de mercado, o setor público não-estatal tende a cumprir papel de crescente importância. Para isso, bastará manter suas vantagens comparativas de terceiro setor em relação ao Estado, isto é, flexibilidade de ação, estratégia participativa e maior contato com a população. Além da flexibilização e desburocratização da gestão social, a "esfera da produção social" opera com a racionalidade comunicativa, isto é, com a lógica da solidariedade e da cooperação no fornecimento de serviços públicos.

Ao harmonizar o interesse público com a eficácia administrativa, a produção de bens e serviços no setor público não-estatal torna-se mais eficiente do que no setor estatal ou privado. Diversas atividades sociais, principalmente saúde e educação, tendem a ser financiadas pelo Estado, mas executadas por organizações públicas não-estatais, mais eficientes que o Estado e mais econômicas que o setor privado.

A transferência de atividades sociais do Estado para o setor público não-estatal coloca, porém, problemas cuja complexidade não deve ser menosprezada. Referimo-nos aqui não somente a dificuldades relativas à heterogeneidade das organizações da sociedade civil, mas também ao riscos de mercantilização e burocratização que pesam sobre tais organizações ao realizarem parcerias com o Estado.

## Organizações sociais: não-estatais ou paraestatais?

É verdade que as organizações públicas não-estatais não têm fins lucrativos, não são parte do aparelho de Estado, seus funcionários não

são públicos, posto que regidos por leis privadas. Mas isso, por si só, não garante a eficiência almejada. Essas organizações, ao celebrarem contratos de gestão com o Estado, deslocam-se da arena social e do espaço público fertilizado com os influxos comunicativos da sociedade civil e passam a girar na órbita do Estado. Isso sem falar na possibilidade de que o próprio Estado selecione as organizações contratantes ou estimule sua criação por mecanismos de cooptação e clientela política.

Como garantir que as organizações públicas não-estatais sejam sustentáveis? Nas mudanças de governo, como assegurar continuidade nos contratos de gestão? A transferência de recursos do Estado e a autonomia gerencial e financeira das organizações não garantem por si só a reciprocidade perante o compromisso político do Estado com a área social.

Através do contrato de gestão, o Estado separa a formulação da execução de políticas públicas; deixa de ser o executor de políticas sociais, mas continua como formulador, regulador, fiscalizador e avaliador. A transferência da execução para a sociedade civil deve incorporar a questão social na gestão dos serviços. A transferência da execução de tarefas não deve resultar na transferência da responsabilidade do Estado.

As organizações públicas não-estatais que, pelo contrato de gestão, recebem recursos do Estado para a execução de bens e serviços sociais devem, assim, ser controladas tanto pelo Estado, que transferiu os recursos, mas não a responsabilidade, como pela própria sociedade. Ao desburocratizar o Estado, o contrato de gestão pode aumentar a governabilidade, ampliando áreas de apoio na sociedade, mas seria ilusão imaginar que um novo modelo político de relação Estado-sociedade pudesse ser alcançado por via administrativa, desconsiderando a necessidade de negociação política com os atores sociais que se enfrentam no espaço público.

Em síntese, o papel do Estado pode ser analisado a partir de três perspectivas básicas:

- ♦ Uma posição estadocêntrica, que entende ser função indelegável do Estado assegurar o bem-estar social, formular e aplicar políticas sociais; a delegação de tarefas tradicionais do Estado ao mercado ou a organizações da sociedade civil é vista como privatização e evasão de responsabilidades inerentes à função estatal, por imposição da política neoliberal e dos ajustes estruturais do FMI.

- ♦ Uma posição mercadocêntrica, segundo a qual o Estado deve privatizar funções que podem ser assumidas pelo mercado com maior eficiência e otimização de recursos, pois é o mercado que produz riquezas e fornece emprego aos trabalhadores. A transferência para o mercado de empresas econômicas ou atividades sociais antes desenvolvidas pelo Estado é característica central dos governos neoliberais que promovem a integração econômica com o processo de globalização.
- ♦ Uma posição sociocêntrica, sustentando que o papel do Estado deve ser redefinido em função da dinâmica dos atores da sociedade civil presentes na esfera pública, a partir de uma perspectiva societária: o que importa é garantir o interesse público e não o fato de a propriedade ser estatal, privada ou mesmo pública não-estatal, devendo a nova relação Estado-sociedade abrir caminho para o aprofundamento da democratização não só política, mas também social e econômica.

A transferência da gestão de atividades estatais para organizações sociais dificilmente se enquadraria nas modalidades já descritas. Na realidade, essas organizações sociais que celebram contrato de gestão com o Estado não seriam nem organizações privadas nem estatais, nem, talvez, não-estatais: poderiam ser consideradas organizações para-estatais, tendo em vista que se constituem ou funcionam em torno do Estado. A transformação de instituições estatais, como hospitais e universidades, em instituições paraestatais, impropriamente denominadas instituições da sociedade civil, constituiria uma "nova tentativa de fusão entre Estado e sociedade civil" (Avritzer, 1997).

Isso porém não significa que, por essa razão, tais organizações deixarão de ser úteis e ficarão impossibilitadas de prestar serviços relevantes à sociedade. Essas organizações produtoras de bens e serviços sociais poderão compatibilizar eficiência e interesse público, desde que submetidas ao controle do Estado e da sociedade civil, com o objetivo de evitar sua burocratização e mercantilização.

Por outro lado, a expressão "paraestatal" não parece adequada aos casos de organizações autônomas da sociedade civil, com trajetória conhecida no espaço público e que realizam parcerias com o Estado para a gestão de bens e serviços públicos. O financiamento estatal dessas organizações públicas não-estatais envolve, entretanto, uma série de questões que necessitam ser enfrentadas. Um dos problemas principais são os critérios públicos para avaliação do desempenho, a fim de evitar os riscos de favoritismo burocrático e clientelismo político.

Além de sua função de controle social, de sua vocação política de lutar pelos direitos da cidadania, pela democratização do Estado e da sociedade, a sociedade civil também pode assumir a responsabilidade econômica de execução de programas e serviços sociais. Ao fazê-lo, porém, assume perfil produtivo que exige fiscalização e controle por parte do Estado e da própria sociedade. Segundo Nuria Cunill, "desde o âmbito privado, é possível — e necessário — enfrentar a produção de bens públicos, sempre que isso, por sua vez, não suponha a abdicação da responsabilidade pública por parte do Estado" (Cunill, 1995).

## Cidadania, controle social e democratização do Estado

A cidadania ocupa lugar central na busca de novo paradigma que deverá superar as limitações do Estado tecnocrático e do Estado liberal. Para melhor desenvolver esse ponto, parece-nos adequado utilizar as categorias de governabilidade e governança, tal como concebido por Eli Diniz.

Governabilidade se refere, em princípio, às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa sociedade, tais como as características do regime político (democrático ou autoritário), a forma de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes, os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista) etc. (Diniz, 1996).

Governança, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, isto é, capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade. Sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão, o Estado torna-se mais flexível, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar o universo de atores participantes (Diniz, 1996).

Já para Bresser Pereira, governança é a capacidade de tornar efetivas as decisões de governo, por meio do ajuste fiscal, da reforma administrativa e da separação entre formulação e execução de políticas públicas. E governabilidade diz respeito à existência de instituições políticas aptas a garantir melhor intermediação de interesses e tornar mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta. Entre os elementos da governabilidade, aponta a existência de

mecanismos de responsabilização (*accountability*) dos políticos e burocratas perante a sociedade.

O mesmo autor, com base em Adam Przeworski, analisa a reforma do Estado na ótica da teoria do agente principal, segundo a qual o cidadão — agente principal — deve controlar os políticos, que, por sua vez, devem controlar os burocratas. É sem dúvida muito instigante sua abordagem da "lógica dos leques de controle", que permite distinguir, com clareza, o espaço público do privado e, dentro do espaço público, o espaço público estatal do espaço público não-estatal (Bresser Pereira, 1997).

Creemos que a atual crise de legitimidade do Estado revela, no fundo, a crise da democracia representativa parlamentar clássica. Os cidadãos não se reconhecem mais nas instituições que, por definição, foram por eles criadas. A democracia, principalmente na América Latina, vive um impasse entre as tentações de retorno autoritário e as amplas mudanças institucionais necessárias a seu aprofundamento. A consolidação democrática não pode ser atingida sem a reforma do Estado.

O resgate da legitimidade do Estado passa, certamente, pelo aperfeiçoamento dos instrumentos de governabilidade, no sentido que lhe dá Diniz, ou de governança, no sentido de Bresser Pereira, segundo as condições históricas e culturais de cada país. A nosso ver, porém, é no conceito de governança, no sentido de Diniz, ou de governabilidade, no sentido de Bresser Pereira, que se encontra a pedra de toque para recuperar a perdida legitimidade do Estado. A ação estatal desvinculada das noções de interesse público, bem comum e responsabilidade pública perde legitimidade.

Somente a participação da cidadania nos moldes de uma democracia associativa pode contrapor-se às características negativas do modelo representativo, como, por exemplo, fragilidade das instituições, dos partidos, do sistema eleitoral e do Legislativo, além de hipertrofia da autoridade pessoal do presidente. Verificamos hoje o esvaziamento do poder público, a inércia na prestação de serviços, a ausência de canais para expressão de direitos, enfim, a omissão do Estado no atendimento de necessidades fundamentais mediante políticas sociais efetivas.

Aumentar a eficácia do Estado não significa apenas aumentar a eficiência da máquina burocrática e aperfeiçoar os mecanismos técnicos de governabilidade; a reforma democrática do Estado exige melhorar as condições de governança do sistema estatal, aperfeiçoando as capacidades de comando e coordenação, mas principalmente redefinindo as relações com a sociedade civil mediante a criação e articulação de canais de negociação entre a sociedade e o Estado.

A existência de canais permanentes de negociação junto aos diversos órgãos do Estado permitirá a institucionalização da participação da cidadania nas decisões governamentais. Diversos países já contam com a existência de conselhos, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, para a elaboração de políticas públicas. Apontam na mesma direção o funcionamento de câmaras setoriais de negociação envolvendo atores interessados e autoridades governamentais, bem como os exemplos de orçamento participativo no plano local.

No modelo representativo, os partidos políticos se voltam para a conquista e preservação do poder. A crescente profissionalização da política e a comercialização das campanhas eleitorais aumentam o fosso entre representantes e representados. São as associações, organizações e movimentos da sociedade civil que irrigam com suas reivindicações a esfera pública, contrapondo-se ao poder da mídia, do governo e do mercado.

É claro que também ocorrem novos processos de massificação, bloqueando a cidadania ativa mediante, por exemplo, a integração eletrônica de telespectadores. Uma esfera pública democrática requer, porém, uma vida associativa livre, com a regulação da mídia e do mercado. A democracia exige uma cultura política gestada na liberdade.

A noção de espaço público não pode mais se limitar à visão liberal de um mercado de opiniões onde os diversos interesses organizados buscam influenciar os processos decisórios. No modelo chamado discursivo, de inspiração habermasiana, a esfera pública atua como instância intermediadora entre os impulsos comunicativos gerados na sociedade civil (no "mundo da vida") e as instâncias que articulam, institucionalmente, as decisões políticas (parlamento, conselhos). Não se trata mais de um "sitiamento" do Estado, sem intenção de conquista, mas de um sistema de "eclusas" entre o Estado e a sociedade. Ao transpor as eclusas, os influxos comunicativos da sociedade civil acabam influenciando as instâncias decisórias (Habermas, 1997).

Para realizar essa função integrativa, a cidadania democrática deve, evidentemente, ser mais do que um *status* meramente legal. É necessário que ela se torne o elemento central de uma cultura política compartilhada. Uma sociedade multicultural só pode manter-se unida se a cidadania democrática não se limitar à visão liberal dos direitos políticos, expandindo-se para abranger direitos culturais e sociais.

Se o movimento socialista, de inspiração marxista, acabou, quando no poder, degenerando em totalitarismo, o liberalismo apoiou ditaduras autoritárias e costuma olhar a democracia de forma instrumental: ela é boa enquanto serve a seus interesses econômicos. A democracia, que é um valor universal, é usada como ideologia de grupos dominan-

tes. Ora, a democracia não é apenas um regime político com partidos e eleições livres. É sobretudo uma forma de existência social. Democrática é uma sociedade aberta, que permite sempre a criação de novos direitos.

Os movimentos sociais, nas suas lutas, transformaram os direitos declarados formalmente em direitos reais. As lutas por liberdade e igualdade ampliaram os direitos civis e políticos da cidadania, criaram os direitos sociais, os direitos das chamadas "minorias" — mulheres, crianças, idosos, minorias étnicas e sexuais — e, pelas lutas ecológicas, o direito ao meio ambiente sadio. Os grupos excluídos poderiam ser compensados mediante políticas diferenciadas debatidas publicamente. É sempre através do debate político que as questões tornam-se públicas, possibilitando que os cidadãos exerçam a função de crítica e controle do Estado.

Estado democrático é aquele que considera o conflito legítimo. Não só trabalha politicamente os diversos *interesses e necessidades particulares* existentes na sociedade, como procura instituí-los em *direitos universais* reconhecidos formalmente. Indivíduos e grupos organizam-se em associações, movimentos sociais, sindicatos e partidos, constituindo um contrapoder social que limita o poder do Estado. Uma sociedade democrática não cessa de trabalhar suas divisões e diferenças internas e está sempre aberta à ampliação dos direitos existentes e à criação de novos direitos (Chauí, 1995).

A cidadania, definida pelos princípios da democracia, se constitui na criação de espaços sociais de luta (movimentos sociais) e na definição de instituições permanentes para a expressão política (partidos, órgãos públicos), significando necessariamente conquista e consolidação social e política. A cidadania passiva, outorgada pelo Estado, se diferencia da cidadania ativa em que o cidadão, portador de direitos e deveres, é essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política (Chauí, 1984).

Inspiram-se na cidadania ativa as propostas de democracia direta baseada nos mecanismos constitucionais de referendo, plebiscito, iniciativa popular, possibilidade de revogação de mandatos, exigência de prestação de contas etc., assegurando-se assim complementaridade entre representação política tradicional e participação popular direta. Esse tipo de concepção, fundada no dinamismo da criação e liberdade de novos sujeitos e novos espaços públicos, superaria a visão liberal do modelo do cidadão patriota proposto para toda a sociedade, como se ela fosse homogênea e unidimensional. A cidadania implicaria pois a ligação necessária entre democracia, sociedade pluralista, educação política

e democratização dos meios de comunicação de massa (Benevides, 1994).

Se "o grande feito político do século XX foi ter consolidado a democracia" (Bresser Pereira, 1997), é também verdade que a legitimação do Estado, com base exclusiva na democracia representativa, se esvaziou pelo seu crescente distanciamento da maioria absoluta da sociedade. A política subordinou-se à economia, dominada por um setor financeiro que busca riqueza sem produção. Nessas condições, o poder político do Estado não cessa de perder legitimidade. Na América Latina, o desenvolvimento econômico não reduziu as desigualdades sociais: a intensificação continuada da pobreza e o triste espetáculo da miséria levou a um processo de banalização do horror.

Aos excluídos que foram expulsos do mercado de trabalho vêm juntar-se as novas gerações que nele jamais ingressarão. Segundo Boaventura de Sousa Santos (1997), o Estado é democrático para as zonas "civilizadas" do contrato social e fascista para as zonas "selvagens" da exclusão social. A igualdade que o liberalismo defende no domínio jurídico-político deve ser ampliada para os domínios econômico e social. A solidariedade deve ser praticada na diferença e não apenas entre iguais. Daí a importância de reivindicar igualdade quando a diferença inferioriza, e o direito à diferença quando a igualdade descaracteriza.

Para Tarso Genro (1977), a cidadania exige novas formas de organização do Estado democrático, que deixaria de ser instrumento predominante de reprodução das desigualdades sócio-econômicas para tornar-se instrumento de regulação, orientando as relações entre os sujeitos sociais com vistas à superação de desigualdades. Teríamos então um Estado público regulador, controlado pelos próprios cidadãos.

A transparência e o controle social do Estado pela sociedade civil só podem ser assegurados mediante a combinação das atuais instituições com a adoção dos mecanismos de consulta, referendo, plebiscito e outras formas de participação direta, através de instituições conselhistas — que emergem da democracia direta — que possam remeter inclusive à estruturação e ao controle dos orçamentos públicos.

A relação de representação política deve ser articulada com as representações de fato e de direito que tenham capacidade de representar a cidadania ativa, que hoje organiza a sociedade civil "por baixo", como novas formas de poder que constroem novas formas de legitimação.

A existência de um espaço público não-estatal é, assim, condição necessária da democracia contemporânea, que, como vimos, sofre hoje uma profunda crise de legitimidade. Enfrentar os desafios de aperfeiçoar os instrumentos de governabilidade e criar novas estruturas de go-

vernança é requisito para superar a crise atual da democracia representativa.

A recuperação da legitimidade do Estado depende da democratização de suas instituições. Os parlamentos e os partidos políticos perderam legitimidade ao se confinarem nos marcos institucionais desenhados e controlados pela elite política, afastando-se dos influxos comunicativos provenientes da sociedade civil. A reforma das instituições estatais requer, assim, mecanismos que assegurem a participação direta dos cidadãos, como os citados exemplos de referendo, revocatória de mandatos, iniciativa popular, participação em conselhos que decidem diretrizes das políticas públicas.

Alguns desses mecanismos, entretanto, como o plebiscito e o referendo, desempenhariam papel mais auxiliar do que central ao estimularem mobilização eleitoral para "uma única vez" e um tipo de resposta "sim ou não" para questões complexas que, em geral, podem ser melhor encaminhadas nas redes associativas, com suas qualidades multifacetadas e seus debates mais aprofundados (Chalmers, 1996).

O controle social tem sido tradicionalmente visto como o aumento da capacidade de influência da sociedade sobre o Estado. Com o desenvolvimento das organizações públicas não-estatais, surge a necessidade de uma autoridade fundada democraticamente para justificar e regular esse terceiro setor. O controle social passa a ter duplo caráter: aperfeiçoar os mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado e inventar formas de controle da sociedade sobre a sociedade.

A dupla dimensão da esfera pública não-estatal — de um lado, o controle social do Estado e a ação coletiva para a afirmação de direitos e identidades culturais; de outro, a produção de bens e serviços públicos — encontra seu fundamento último e denominador comum no conceito de cidadania. É a cidadania que fornecerá o elã vital para a criação de uma nova institucionalidade política, onde a sociedade civil cumprirá papel central na construção de um espaço público democrático, única fonte possível de governabilidade e legitimidade do sistema político.

Os espaços públicos não-estatais são arenas de negociação entre as instituições políticas e as demandas coletivas, interligando as funções de governo e a representação de conflitos. Como intermediações entre o Estado e a sociedade, esses espaços públicos, como examinamos anteriormente, requerem simultaneamente mecanismos de representação e participação. Ambos são necessários à existência da democracia nas sociedades complexas e ao controle democrático do Estado pela sociedade, garantindo-se a expressão da vontade política dos cidadãos, e não apenas o interesse do mercador ou o desejo do príncipe.

## Referências bibliográficas

- Arato, A. & Cohen, J. *Sociedade civil e teoria social. Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte, Del Rey, 1994.
- Avritzer, Leonardo. Além da dicotomia Estado-mercado. *Novos Estudos*. São Paulo (36), 1993.
- . *A moralidade da democracia*. Belo Horizonte, UFMG, 1996.
- . Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*. São Paulo (39), 1997.
- Benevides, Maria Vitoria. Cidadania e democracia. *Lua Nova* (33), 1994.
- Benhabib, Seyla. Models of public space: Hanna Arendt, the liberal tradition, and Jurgen Habermas. In: *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MIT Press, 1996.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Barcelona, abr. 1997. (Trabalho apresentado à 2ª Reunião do Círculo de Montevideú.)
- Carvalho, José Murilo. Entre a liberdade dos antigos e a dos modernos: a república no Brasil. *Dados*, 32(3), 1989.
- Chalmers, Douglas. Associative networks: a new structure of representation for the popular sectors? In: *The new politics of inequality in Latin America*. Oxford University Press, 1996.
- Chauí, Marilena. *Cultura e democracia*. São Paulo, Moderna, 1984.
- . *Convite à filosofia*. São Paulo, Ática, 1995.
- Cohen, J. & Arato, A. *Civil society and political theory*. Cambridge, MIT Press, 1992.
- Costa, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. *Novos Estudos* (38), 1994.
- Cranston, Maurice. Are there any human rights? *Daedalus. Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, 112(4), 1983.

- Cunill Grau, Nuria. La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia*. Caracas, Clad (4), 1995.
- Da Matta, Roberto. A questão da cidadania num universo relacional. In: *A casa e a rua*. Rio de Janeiro, Guanabara, 1988.
- Diniz, E. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*, 10(4), out./dez. 1996.
- Fernandes, Rubem Cesar. Elos de uma cidadania planetária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (28), 1995.
- Franco, Augusto. O papel estratégico das ONGs. Brasília, Instituto de Política, 1994. mimeog.
- . Uma nova perspectiva estratégica pós-liberal para enfrentar a questão social no Brasil. *Proposta*. Rio de Janeiro (70), 1996.
- Garretón, Manuel Antonio. Cultura política y sociedad en la construcción democrática. In: Solano, C. B. (org.). *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México, Flanco, 1991.
- Genro, Tarso. Novo Estado para nova cidadania. Porto Alegre, 1997. mimeog.
- Habermas, Jurgen. *The theory of communicative action*. Boston, Beacon Press, 1984.
- . Uma conversa sobre questões da teoria política. *Novos Estudos*. São Paulo (47), 1997.
- Hermet, G. Des concepts de la citoyenneté dans la tradition occidentale. In: *Métamorphoses de la représentation politique au Brésil et en Europe*. Paris, Centre National de la Recherche Scientifique, 1991.
- Herzog et alii. *Quelle démocratie, quelle citoyenneté?* Paris, l'Atelier, 1995.
- Keane, John. Despotism and democracy. In: *Civil society and the State*. London, 1988.
- Leca, Jean. Individualisme et citoyenneté. In: *Sur l'individualisme*. Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986.
- Marshall, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

- Mellucci, A. Social movements and the democratization of everyday life. In: *Civil society and the State*. London, 1988.
- . Movimentos sociais, renovação cultural e o papel do conhecimento. *Novos Estudos*. São Paulo (40), 1994.
- Morse, R. *O espelho de Próspero*. São Paulo, Companhia das Letras, 1988.
- Mouffe, C. Democratic citizenship and the political community. In: Mouffe, C. (ed.). *Dimensions of radical democracy*. London, Verso, 1992.
- Passerin D'Entrèves, M. Hanna Arendt and the idea of citizenship. In: Mouffe, C. (ed.). *Dimensions of radical democracy*. London, Verso, 1992.
- Rifkin, Jeremy. *O fim dos empregos*. São Paulo, Makron Books, 1995.
- . Identidade e natureza do terceiro setor. In: *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo, Gife/Paz e Terra, 1997.
- Roche, Maurice. Citizenship, social theory, and social change. *Theory and Society*, 16(3), 1987.
- Rodrigues, Maria Cecilia P. Terceiro setor: para que serve? *Conjuntura Econômica*. FGV, jan. 1997.
- Rogalsky, Miguel. El auge de la fractura Norte-Sur. Es posible un gobierno global? *Nueva Sociedad*. Caracas (132), 1994.
- Rossiaud, Jean. Modernisation et subjectivation: éléments pour la sociologie des mouvements sociaux. Florianópolis, UFSC, 1997. mimeog.
- Salamon, Lester. *The emerging non-profit sector*. Manchester, Manchester University Press, 1996.
- . Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor. *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo, Gife/Paz e Terra, 1997.
- Santos, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Lua Nova*. São Paulo (39), 1997.
- Scherer-Warren, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo, Loyola, 1993.
- Shills, Edward. The virtue of civil society. *Government and Opposition*, 26(1), 1991.

- Skinner, Q. On justice, the common good and the priority of liberty. In: Mouffe, C. (ed.). *Dimensions of radical democracy*. London, Verso, 1992.
- Taylor, Charles. Modes of civil society. *Public Culture*, 3(1), 1990.
- Turner, Bryan. Outline of a theory of citizenship. *The Journal of the British Sociological Association*, 24(2), 1990.
- Vieira, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro, Record, 1997.
- Waltzer, Michael. The civil society argument. In: Mouffe, Chantal (ed.). *Dimensions of radical democracy*. London, Verso, 1992.
- Wolfe, Alan. Três caminhos para o desenvolvimento: mercado, Estado e sociedade civil. In: *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs*. Rio, Ibase-Pnud, 1992.