

# Por que Reformar as Instituições?

José Francisco Dias da Costa Lyra<sup>1</sup>

## Resumo

O presente trabalho traz, inicialmente, uma incursão na questão da necessidade de reformar as instituições, notadamente o Estado, o qual não consegue atender às demandas da sociedade moderna, marcada pela sua complexidade. E isso é permeado pelas ondas que impulsionam as transformações sociais: crise do Estado, democratização, globalização e pós-modernidade. Num segundo momento aborda-se o surgimento da sociedade civil e terceiro setor como decorrência do processo de democratização, bem como da possibilidade de tal segmento social reformar as instituições, num contexto de uma democracia participativa, sendo que isso somente poderá ser alcançado com a própria democratização da sociedade civil, a fim de que, uma vez propiciando a participação ativa dos cidadãos e movimentos sociais de diversas matrizes, possa influenciar e participar do processo decisório das políticas públicas do Estado. O texto visa a demonstrar a possibilidade de a sociedade civil romper com o paradigma da democracia representativa, complementando-o com o da democracia participativa, o que amplia o espectro da tomada de decisão de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Estado, sociedade civil, terceiro setor, democratização, globalização.

## Abstract

The present work brings, initially, an incursion in the question of the necessity to remodel the institutions, mainly the State, which does not obtain to take care of the social demands of the modern society, marked for its complexity. And this is permeated by the waves that stimulate the social hashings: crisis of the State, democratization, globalization and after-modernity. At a second moment, the sprouting of the civil society is approached and third sector, as result of the democratization process, as well as the possibility of such social path remodelling the institutions, in a context of a participating democracy, and it only could be reached with the proper democratization of the civil society, so that, a time propitiating the active participation of the citizens and social movements of diverse arrays, can influence and participate of the power to decide process of the public politics of the State. The text aims to demonstrate of the civil society possibility, institution that composes the State, to breach with the paradigm of the representative democracy, complementing it with the one of the participating democracy, that extends the specter of public politics taking of decision.

**Keywords:** State, civil society, third sector, democratization, globalization.

<sup>1</sup> Mestrando no Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania pela Unijuí, juiz de Direito da Comarca de Espumoso, RS. jflyra@dgnet.com.br. Outubro/2002.

## Introdução

No momento histórico vivenciado por nossa sociedade temos que o Estado já restou consolidado em relação àquela como mecanismo institucional de regulamentação social. Origina-se no passado, portanto, a luta do Estado para se impor a uma sociedade fragmentada e oligárquica, o que somente findou no término do século XX. Ocorre que este Estado, como fenômeno consolidado em relação à sociedade, entra em crise fiscal, sendo questionado em sua capacidade de intervenção no econômico e no social (Bresser Pereira, 2001, p. 68). Então o Estado, transcorrido o período de consolidação e afirmação, atualmente passa por transformações e/ou crises de governabilidade.

Daí que a temática em voga hoje, em todo o mundo, é a questão da necessidade de reforma das instituições, mormente do Estado, pela sua incapacidade de interagir numa sociedade cada vez mais complexa, restando ele (o Estado) incapaz de responder às demandas, cada vez maiores, da sociedade (em decorrência do processo de democratização e emergência de uma sociedade civil que passou a se organizar e pleitear seus direitos), deixando, portanto, de ser fonte de boa governança em termos políticos e administrativos, uma vez que se mostrou incapaz de atender aos anseios dos cidadãos. A crise estatal é debitada, de certa forma, ao fato de que o Estado-nação tem passado, hodiernamente, por uma redefinição de suas atribuições e do espectro de atuação, que tem sido redutora de seu papel como instituição jurídico-política, fruto da hegemonia da corrente filosófica que propugna pela redução do papel do Estado.

Dita crise, como declinado, restou acentuada pelo processo de globalização e implementação de políticas de cunho neoliberal, que se tornaram hegemônicas a partir do ano de 1990, principalmente pela redução do papel do Estado como idealizador e prestador de políticas públicas, reservando o centro da arena política para o mer-

cado, como nova fonte de regulamentação da sociedade moderna. Com efeito, com a adoção das recomendações do Consenso de Washington (o que foi feito, inclusive, pelo Brasil), esta instância de governo organiza sua economia e sua sociedade de molde a se ajustar aos imperativos do capital global (o lucro e a rentabilidade). Com isso o capitalismo solapou as bases econômicas e sociais que se formatavam no Estado de Bem-estar Social (*Welfare State*), até porque o Estado deve ser mínimo (não interventor).

É nesse cenário que Bresser Pereira informa:

*O projeto de reformar ou reconstruir o Estado tornou-se um tema central em todo mundo nos anos 90. Tornou-se claro que a crise do Estado social-burocrático, nas suas três formas principais (o Estado do Bem-Estar, o Estado Desenvolvimentista e o Estado Comunista) era endógena, não podendo ser ignorada, como queria a velha esquerda burocrática, nem servir para se voltar a soluções do século XIX, como pretendeu a nova direita neoconservadora ou neoliberal (2001, p. 69).*

Para o referido autor (2001, p. 70), o século XX foi um tempo de profundas transformações nas relações entre o Estado e a sociedade, que não autorizam a volta ao passado, restando, portando, refratárias às ideologias do Estado neoliberal (do século XIX), bem como do Estado Social-burocrático, aspirado pelos social-democratas de todos os matizes (do século XX). E isso ocorre pelo fato de que a democracia foi guindada ao estado de regime político dominante.

Diante da complexidade da nossa sociedade atual, mormente pelo fato de que o Estado-nação, com o fenômeno da globalização, muito perdeu de sua soberania, e pelo esgotamento das ideologias do dirigismo estatal, bem como da vertente hegemônica do neoliberalismo (causadora de rupturas sociais), tem-se que é tempo de transformações/ mudanças que necessitam ser instrumentalizadas, a fim de que o Estado possa retomar seu papel de mentor de políticas públi-

cas. Parece que deverá ser redimensionado, enxuto, mas com competência para planejar e executar o desenvolvimento nacional. Daí o questionamento: quem promoverá dita reforma?

Pensadores de diversas correntes informam sobre a emergência da sociedade civil ou do terceiro setor como agente protagonista do desenvolvimento de inúmeros países, causado principalmente por movimentos sociais que envolvem cidadãos em temas pontuais, como proteção ao meio ambiente e anistia internacional. Poderá este segmento instalar nova relação entre o Estado e a sociedade, formatando um novo processo democratizante? Poderá ele realizar as reformas necessárias para melhorar o desempenho do Estado?

Antes de nos determos em dito questionamento, para melhor contextualizar a questão posta, cumpre análise das fases de transição vislumbradas na relação Estado-sociedade.

## **Das ondas de transição**

Segundo Claus Offe (2001, p. 121-127), as trajetórias dominantes de mudança social experimentadas por todos nós, em qualquer lugar que estejamos, são as seguintes: democratização, globalização e pós-modernização. São, portanto, ondas que incidem em qualquer lugar do planeta.

### ***Democratização***

A literatura nos dá conta de que hoje há predominância do regime democrático nas relações travadas entre o Estado e a sociedade, sendo a democracia um fenômeno do século XX e que passa a ocorrer com a afirmação do Estado perante a sociedade, com a garantia das liberdades individuais.

Segundo Bresser Pereira,

*Isso ocorreu na medida em que a apropriação do excedente através do mercado tornou-se dominante, com a emergência do capitalismo e do liberalismo. A partir desse momento a democracia não apenas se tornou viável, mas revelou ser, além do regime político que melhor garante os direitos de cidadania, o mais estável. No passado a democracia não era o regime político preferido pelos filósofos políticos em razão da instabilidade que nela observavam (2001, p. 80).*

Em outras palavras, conforme o autor, a transição e a consolidação de regimes autoritários para democráticos efetivaram-se quando o excedente econômico pôde ser apropriado sem o uso da força e da violência (pelo mercado). Isso conferiu confiabilidade a tal regime, propiciando investimentos econômicos de países desenvolvidos.

Já Claus Offe informa que a democratização foi a mudança mais abrangente ocorrida nos últimos 25 anos em escala global, o que ainda ocorre no nível da política ou da forma de regime das sociedades. Segundo ele,

*Regimes autoritários de várias formas – ditaduras militares, regimes de socialismo de Estado, regimes teocráticos – desmoronaram em uma escala sem precedentes e deram lugar a democracias constitucionais liberais (ao menos nominalmente). Estas são definidas grosseiramente pela presença de direitos iguais de participação política para todos os cidadãos, a garantia dos direitos humanos, civis e políticos e a accountability das elites governantes. O fenômeno global de transição maciça para a democracia foi impulsionado por propósitos inspirados tanto em ideais associados com a forma democrática de regime, como por mecanismos causais (2001, p. 121).*

No que diz respeito às razões da adoção do regime democrático pelas sociedades, Offe (p. 121-122) elenca quatro respostas. A primeira refere-se ao feito liberal, com um sistema de direitos e liber-

dades garantidos constitucionalmente, como a solução dos conflitos pela operação do sistema judicial. Logo, as democracias compõem os conflitos de forma consensual, ou seja, de forma não-violenta. Uma segunda razão é o feito internacional, no sentido de que uma democracia não iniciaria uma guerra contra outras democracias.

Um terceiro aspecto tem a ver com o “progresso social”, haja vista que as democracias são consideradas regimes das maiorias, e as maiorias normalmente são as pessoas excluídas, ou seja, aquelas que não detêm privilégios econômicos e poder social. Daí o pressuposto de que tal regime funcionará para atender aos mais despossuídos, promovendo políticas públicas de fomento social.

Ao final, numa quarta resposta, destaca-se o feito “republicano” de transformar “sujeitos” em “cidadãos”, ou seja, sujeitos capazes de empregar seus recursos (materiais e ideológicos) na construção de um projeto social calcado no bem comum.

Esses vetores ora declinados são intencionais, uma vez que a mudança foi operada de forma ativa pelos agentes. Ao lado de tais fatores intencionais o citado autor aduz a presença de fatores causais (decorrentes de forças cegas e impessoais), relacionados com a decomposição interna de formas autoritárias de regimes, o que ocorreu com o fim da Guerra Fria, motivado pelo desaparecimento da União Soviética, em 1991, o que levou ao descrédito na figura do Estado no planejamento estatal. Também é relevante o fato de que os regimes democráticos apresentam condições mínimas para o mando da lei, formatando condições para o cumprimento dos pactos e a *accountability* das elites políticas.

No que concerne ao referido fenômeno causal, importa notar que o colapso do bloco soviético e a crise do modelo socialista de Estado concorreram para a hegemonização do Estado liberal, reduzindo o poder de barganha dos países periféricos na ordem internacional, os quais não tiveram outra alternativa a não ser a submissão incondicional às exigências das nações hegemônicas (por exemplo, à cartilha do FMI).

Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002, p. 39) compartilham da idéia de que a democracia, efetivamente, assumiu um lugar central no cenário político durante o século XX, notando, entretanto, que se continuará a ocupar esse lugar de destaque é uma questão aberta, pelo fato de que, não obstante seja a proposta que se tornou hegemônica, implicou restrição nas formas de participação e soberania ampliadas em favor do consenso em torno de um procedimento eleitoral – procedimentalismo – para a formação de governos.

Tratando da questão do procedimentalismo, afirmam os autores:

*Pelo contrário, a redução do procedimentalismo a um processo de eleição das elites parece um postulado ad hoc da teoria hegemônica da democracia, postulado esse incapaz de dar uma solução convincente para duas questões principais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão de representatividade da diferença (2002, p. 46).*

Considerando-se os vetores intencionais e causais anteriormente examinados, observa-se, então, a predominância do regime democrático, havendo, portanto, transição maciça para dito regime. O regime em questão, todavia, não atingiu seu ideal, uma vez que os regimes políticos dos Estados democráticos, especialmente na América Latina, permaneceram apenas no aspecto formal do procedimento e da representatividade. Em outras palavras, são considerados democráticos porque consagram eleições diretas pelo sufrágio universal (isto é, eleições regulares), não atentando para o aspecto material, que diz respeito à proteção dos direitos humanos e à construção da justiça social.

Daí serem pertinentes as observações de Offe quando nota uma certa sensação de desencantamento com a democracia no contexto atual:

*Enquanto a nova onda de democratização, que atingiu virtualmente todos os lugares, confirmou a hipótese de paz democrática, não chegou a redimir consistentemente as esperanças de uma proteção confiável dos direitos humanos, civis e políticos, de accountability das elites, de progresso econômico, de justiça social ou de virtude cívica praticada pelo conjunto de cidadãos. Particularmente, não há evidências de que a prosperidade e a justiça social (em qualquer de seus significados) sejam promovidas pela democracia como uma conseqüência direta. À medida que o número de democracias cresce, sua qualidade parece decrescer, dando origem a reclamações bem fundadas de que as novas democracias parecem ter se degenerado em democracias meramente “eleitorais” ou “delegadas”, ou mesmo democracias defeituosas com “domínios reservados”, controlados como privilégio por elites não submetidas a nenhuma forma de accountability. Em resumo, podemos dizer que a forma democrática de um regime é um pré-requisito indispensável, mas evidentemente não uma garantia automática das qualidades que foram associadas a ela pelos protagonistas da transição para a democracia (2001, p. 123).*

Do exposto pode-se concluir que é razoável pensar que o regime político da democracia é hegemônico hodiernamente, sendo de notar, entretanto, que dito regime ainda não possibilitou a construção de uma sociedade mais fraterna e mais justa, mormente pelo fato de que as desigualdades sociais e a massacrante concentração de rendas nas mãos de poucos continuam na ordem do dia. Mais, o regime democrático, burocraticamente, concentrou o poder de decisão de políticas públicas nas mãos de uma pequena elite, que assume o poder pelo sistema da representatividade, mas se mantém afastada da sociedade, não prestando contas de sua administração, aumentando, assim, a assimetria já existente.

Some-se a isso o fato de que a América Latina (e por inclusão o Brasil) foi acometida, em 1982, pela crise da dívida externa, com o endividamento dos países do bloco, ocorrido no momento em que

aderiram ao projeto econômico de cunho capitalista, conforme nos informa Sola (2001, p.29). Isso revela a dependência em relação aos países centrais, acarretando, de igual sorte, conseqüências à democracia da região, mormente pela formação de estados débeis.

A questão democrática também padece na questão da forma de intermediação política existente nos países latino-americanos, notadamente pelo fato de que a nossa classe política sempre se orientou por um tipo de racionalidade peculiar: a da racionalidade patrimonial. Com efeito, os partidos políticos, guiados pelo clientelismo, sempre tiveram o desiderato de galgar cargos para assegurar renda, como forma de perpetuação no poder. Essa questão é apreendida por Sola: “Através dessa caracterização da classe política da região, como um setor que aspira ao monopólio dos recursos do Estado, quer-se apenas registrar algumas das estruturas políticas e comportamentais herdadas que constituíram ponto de partida das transições democráticas” (2001, p. 29).

Enfim, o discurso sobre a democracia tornou-se unidimensional e hegemônico, implementado na sociedade pelo modelo de cepa neoliberal, sob a forma de uma democracia na qual o destino dos cidadãos é guiado pela mão a-valorativa do mercado, cujo objetivo é o lucro, decorrendo daí a desvalorização e a descartabilidade da pessoa humana. Isso, sem dúvida, emergiu a partir do processo de globalização, do qual passamos a tratar.

## ***Globalização***

É consenso entre pensadores e filósofos de nossa época que o fenômeno da globalização concorreu para a denominada crise do Estado, bem como para a crise de legitimidade que perpassa suas instituições, uma vez que o Estado-nação perdeu seu poder de atuação frente a uma sociedade cada vez mais complexa. Isso talvez possa ser atribuído à necessidade de ampliar seus espaços econômicos,

aumentando sua produtividade, de modo a ter condições de concorrer no mercado global, cada vez mais exigente. O Estado, portanto, viu-se enredado num novo desafio: melhorar sua infra-estrutura econômica a fim de se tornar atrativo ao capital internacional, que se movimenta ávido pelo lucro e pela rentabilidade. Daí o porquê de se descurar das políticas públicas locais (como a flexibilização nos contratos de trabalho, redução dos gastos públicos em ações sociais, fomentação de desenvolvimento não-sustentável, com agressões sistemáticas ao meio ambiente, etc.), como forma de ter ou manter um *superavit* nas suas finanças, ocasionando a crise do Estado de Bem-estar Social.

O que é, afinal, globalização? Castells responde dita pergunta asseverando:

*É um processo segundo o qual as atividades decisivas num âmbito de ação determinado (a economia, os meios de comunicação, a tecnologia, a gestão do meio ambiente e o crime organizado) funcionam como unidades em tempo real no conjunto do planeta. Trata-se de um processo historicamente novo (distinto da internacionalização e da existência de uma economia mundial) porque somente na última década se constituiu um sistema tecnológico (telecomunicações, sistemas de informação interativos e transporte de alta velocidade em um âmbito mundial para as pessoas e mercadorias) que torna possível essa globalização (2001, p. 149).*

Dito fenômeno ganhou fôlego com o colapso da União Soviética e a exitosa *perestroyka* do capitalismo, o que levou à constituição de um sistema econômico hegemônico: o capitalismo. Com isso ocorre a mundialização do capital sob as rédeas do Consenso de Washington. A economia de todo o planeta é capitalista, consoante o que afirma Castells (2001, p. 149), e se movimenta em fração de segundos, alocando e transferindo recursos financeiros na busca de melhor local para investir, atentando e enfraquecendo a soberania estatal, bem como a realização de políticas públicas.

Esse efeito nefasto da ótica global do capital é bem descrito por Offe:

*A presença de conexões transnacionais intensificadas constrange e marca o destino das sociedades. Esse processo traz para a vida social e econômica forças que estão, em sua maioria, fora do controle das elites políticas nacionais, até mesmo das mais determinadas. À medida que as fronteiras são transpostas e tornadas permeáveis, o alcance do que pode ser feito coletivamente de maneira efetiva pelas forças políticas locais diminui, graças às repercussões negativas que a antecipação de qualquer “movimento errado” pode provocar na arena internacional externa. As fronteiras, ao que parece, perderam não apenas sua característica de limite, mas também sua característica protetora e, portanto, capacitadora de respostas independentes e autônomas (2001, p. 124).*

Bresser Pereira (2001, p.78) vê a globalização como um fenômeno econômico e tecnológico, além de político. Na primeira acepção envolve a produção de bens em escala mundial, com o aumento da interdependência e da competição entre países, decorrentes da queda das fronteiras, operacionalizadas pela comunicação de massa e aumento dos transportes. Na segunda hipótese significa a relativa perda de autonomia decisória dos Estados nacionais, causada pela fluidez e rapidez que marcam a alocação de recursos financeiros de um país para outro.

Com a liberdade de circulação do capital o Estado perdeu considerável controle sobre seu território e mercado, que passaram a ser regulados pelas nações hegemônicas, detentoras do capital global. Disso deflui também seu enfraquecimento na seara política, ante a crescente necessidade de se submeter às imposições, metas e determinações de ditos administradores do planeta. Tal fato contribui para a perda de legitimidade, face à impossibilidade de realizar políticas públicas reclamadas pela sociedade, a qual, também, pas-

sou a sofrer os efeitos deletérios da nova ordem, como mão-de-obra seletiva, flexibilização da legislação trabalhista (com perda de ganhos, desvalorização da mais-valia, peculiar à eqüidade ditada pelo mercado), diminuição de investimentos na área social (moradia, saúde e educação), etc.

Como bem arremata Corrêa: “Na realidade, o domínio globalizado das grandes corporações que regem o mundo geram relações altamente desiguais e opressivas, mas devidamente legitimadas na estrutura sociopolítica dos Estados-nações, impelindo estes a trocar sua soberania pela subserviência aos senhores do grande capital” (2000, p. 184).

O Estado, portanto, a partir dos anos 90 do século XX, teve que se ajustar à nova ordem mundial, qual seja, a dos imperativos da mundialização do capital, que se tornou homogênea no século passado, o que desarticulou o tecido social, pois as benesses alardeadas pela política neoliberal foram auferidas por poucos, uma vez que sob sua égide aumentaram as desigualdades sociais, gerando um imenso contingente de pessoas excluídas do processo de desenvolvimento.

Passamos, portanto, segundo Santos (2001, p. 248-249), da fase do Estado irreformável para a do Estado reformável. Na primeira fase, o Estado era tido como ineficaz, corrompido e predador, daí a necessidade de reduzi-lo ao mínimo necessário para a regulação do mercado.

Para o citado autor,

*Essa fase do movimento de reforma do Estado iniciou-se com o Consenso de Washington e prolongou-se até os primeiros anos da década de 90. Tal como o reformismo social foi um movimento global, desta vez impulsionado pelas instituições financeiras multilaterais e pela ação concertada dos estados centrais, com o recurso a dispositivos normativos e institucionais*

*muito poderosos pela sua abstração e unidimensionalista, tais como dívida externa, ajustamento estrutural, controle do déficit público e da inflação, desregulamentação, ameaças de colapso iminente do Estado-Providência e sobretudo da segurança social e a conseqüente redução drástica do consumo coletivo da proteção social, etc., etc.* (2001, p. 348-349).

Essa fase condiz com o ápice do neoliberalismo, com o Estado sendo regulado pela força do capitalismo global, o que causou rupturas, surgindo então a necessidade de revisitar este novo modelo estatal que se apequenou demais.

Nesse sentido, o diagnóstico de Santos:

*Os resultados “disfuncionais” que delas resultaram e as brechas que produziram no Consenso de Washington, a reorganização das forças progressivas que entretanto se verificou e o fantasma da ingovernabilidade e o seu possível impacto nos países centrais por via da imigração, das epidemias ou do terrorismo, todos estes fatores contribuíram para que se abrisse uma segunda fase da reforma do Estado e que nesta fase fosse muito mais amplo o espectro político, mais profundas as controvérsias e mais credíveis as alternativas* (2001, p. 250).

A idéia que perpassa as citadas fases, portanto, é no sentido de que há necessidade de reconstruir a força estatal, o que não foi resolvido pela singela proposta de redução do tamanho do Estado. O foco deve ser redirecionado para a questão da qualidade do Estado. Logo, o Estado é reformável. Daí ser pertinente a falácia da excessiva confiança nos mecanismos de mercado (correlata à falácia da capacidade “pequena demais” de governo), apontada por Claus Offe quando enfatiza os objetivos peculiares do mercado (eficiência e lucratividade), que pouco contribuem para a perspectiva de uma sociedade mais justa:

*Mas é bem documentado que mesmo os resultados de mercados individuais altamente favoráveis não contribuem muito para a satisfação dos desejos das pessoas. Exceto para as categorias de rendas muito baixas, a satisfação da vida e a felicidade sentida pelos indivíduos são correlacionadas de forma muito tênue com aumentos na renda do mercado e na subsequente demanda efetiva que essa renda permite que seja transformada em bens e serviços. Quanto maiores as rendas menos elas são direcionadas para a satisfação de outras necessidades que não a “necessidade” de evitar uma perda relativa de renda, “necessidade” essa negativa e inteiramente induzida pelo mercado. Poucos discordariam que os prazeres não-comercializáveis jogam papel importante para a satisfação geral da vida, incluindo, podemos sustentar, o prazer derivado da percepção de se viver em uma sociedade justa (2001, p. 135).*

Em assim sendo, parece que se impõe a assertiva de que o Estado não pode ser conduzido, de forma exclusiva, pela mão do mercado, que possui lógica e interesses próprios. Ressalte-se que no período em que o Estado da cepa neoliberal permaneceu como proposta hegemônica não houve progressos sociais, pelo contrário, a essa fase correspondeu a crescente exclusão social – empobrecimento das nações e concentração de renda –, devastação do capital ecológico – não computada no custo da produção, até por ser, infelizmente, “grátis”. Daí as questões da ordem do dia: aumento da criminalidade relacionada com a falta de segurança, dando azo ao surgimento da indústria do crime organizado, mormente do tráfico de drogas e prostituição infantil, o que atesta a fragilidade do Estado no trato do social.

### ***Pós-modernização***

O processo de globalização legou-nos uma sociedade de consumo, com uniformidade de modos e estilos de vida, atingindo a questão cultural e ocasionando modificações e rupturas em nossa sociedade. Com efeito a cultura está relacionada ao desenvolvimento do capital humano, uma vez que é por meio dela que se constroem

valores tais como: paz, solidariedade, modos de vida saudáveis – principalmente se não atentarem contra o meio ambiente – etc. Ela não se resume ao mundo dos negócios, pois possui um espectro maior.

O avanço das políticas neoliberais, fenômeno de escala mundial, provocou desarticulação na esfera pública, seguindo a lógica do mercado. Daí ser a nossa uma sociedade de mercado ou de consumo, com as interações entre pessoas sendo reguladas pela possibilidade de aquisição de bens e serviços. Aqui o fator de inclusão confere com a possibilidade de adquirir bens em determinada relação de consumo. O valor está no capital, sendo o capital humano considerado somente quando for rentável, ou seja, quando tiver capacidade de produzir e adquirir bens. Não é à toa que assistimos ao completo abandono de nossos adolescentes e idosos.

Informa Offe a respeito da existência de tendências poderosas da homogeneização transnacional da cultura, citando, como exemplos, filmes, músicas, moda, etc., sendo que os estilos de vida vão perdendo seus traços diferenciadores, os quais são calcados nas tradições culturais locais e nacionais, o que não ocorre de forma pacífica, pois há correntes de resistência (por exemplo, o fundamentalismo dos países árabes).

Diz o autor:

*Contratendências poderosas também podem ser observadas, levando à redescoberta e ao renascimento de tradições religiosas e estéticas locais que são adotadas como formas simbólicas de resistência à uniformidade da cultura global e que dão origem a uma política cultural pós-moderna da identidade e da diferença. Em terceiro lugar, o impulso moral e político oriundo das idéias de liberação, justiça social e paz internacional parece ter perdido muito de sua atração e potencial para mobilização política (Offe, 2001, p. 127).*

Daí a razão de o referido autor apontar, também, a falácia de negligenciar as comunidades e identidades, reafirmando a necessidade da preservação dos valores culturais de determinado povo:

*De outro lado se afirma, com alguma razão, que as comunidades e identidades nas quais somos “nascidos” são as mais poderosas fontes geradoras de compromissos e capacidades morais. Comunidades como famílias, associações religiosas ou nações étnicas oferecem aos indivíduos uma sensação de sentido e missão, assim como sentimentos de orgulho, confiança, amor, culpa, honra, compromisso, etc., que talvez somente possam ser alcançados em comunidades. Estas representam um papel importante e único na reprodução das tradições culturais e valores étnicos (2001, p. 127).*

Há necessidade, portanto, de um rompimento com o processo de modernização consumista a fim de se possibilitar a formação de um novo tecido social, organizado com uma base ética de solidariedade e de cooperação entre as classes, instalando-se um novo paradigma societal, preservando-se as culturas e identidades sociais, as quais necessitam de espaço público para se manifestar, bem como de estímulo político para tanto, para que se possa suplementar o atual, que se mostra por demais apático em relação à gravidade da crise social que permeia a sociedade hodierna.

## **Da reforma do Estado: papel primordial da sociedade civil e do terceiro setor**

Essas são as ondas ou forças que impulsionam a fase de transição vivenciada por nossa sociedade. São elas que noticiam sobre a necessidade de se redefinir o papel do Estado, do mercado e da sociedade civil, instituições que formatam o Estado-nação. Do que foi exposto, temos que assiste razão a Claus Offe quando assinala que a ordem social não pode levar em consideração apenas um desses padrões (Estado, mercado ou comunidade), pois fundamental é a presença de todos, sem que um se sobreponha ou elimine o outro. No dizer dele, devem ser evitadas soluções “puras”, que preconizam apenas a supremacia de um, pois urge uma mistura entre eles, de modo que se limitem entre si (2001, p. 130).

Surge então o questionamento acerca de quem será o agente dessa reforma, ou seja, quem será o autor das mudanças reclamadas pela sociedade pós-moderna, sobretudo pelo esgotamento das soluções puras baseadas no estatismo ou no mercado, formas de controle que não atingiram as expectativas almejadas. Enfim, a quem cabe romper com esse paradigma?

Offe responde à indagação asseverando:

*O papel-chave para o desenho e a preservação da ordem social, portanto, deve ser ocupado pelos cidadãos e suas próprias associações cívicas. Em um mundo institucional essencialmente confuso precisamos de julgamentos públicos informados e engajamento cívico deliberativo, ao invés de conhecimento especializado que apenas exerça autoridade no que diz respeito ao que fazer e ao que não fazer (...).*

*A única resposta correta a uma questão como “qual é o tamanho ótimo do governo” é: ninguém sabe! Ou, ao invés disso, a resposta não é passível de ser dada na forma de um argumento econômico e filosófico, mas somente como resultado de uma deliberação democrática construída processualmente e bem informada, levada a cabo no interior de e entre os atores coletivos da sociedade civil, tanto formais como informais (2001, p. 131).*

O aparecimento da sociedade civil, bem como do terceiro setor, têm tudo a ver com a emergência da vertente democrática experimentada no final do século XX pela América Latina e, conseqüentemente, pelo Brasil. Bresser Pereira define a sociedade civil como toda área social que está fora do Estado, vendo nela um aspecto político, campo do embate ideológico (2001, p. 99). Segundo ele, dito conceito não se limita às organizações públicas não-estatais e às organizações corporativas. Seu conceito, portanto, é amplo:

*A sociedade civil é constituída por cidadãos individualmente, por empresas e por organizações do terceiro setor, ponderados pelo poder que deriva de seu capital, de sua capacidade de representação e de seu conhecimento técnico organizacional. Entidades representativas de interesses, organizações públicas não-estatais de serviço, como escolas, hospitais e entidades de assistência social e organizações públicas não-estatais de controle social, como as organizações não-governamentais (ONGs); os movimentos sociais e as associações de base (grassroots) são entidades do terceiro setor que formam, mas não esgotam a sociedade civil (2001, p. 103).*

Com efeito, a sociedade civil é o aspecto político da sociedade, seara do embate ideológico, do confronto de valores que perpassam a nossa sociedade, que surgiu, como já destacado, com a queda de modelos estatais autoritários e com o experimento da democratização, propiciando, desse modo, a construção da cidadania. E isso ocorre pelo fato de que os cidadãos passam a ocupar um espaço na cidade, que se pode caracterizar como espaço político.

Com a participação ativa da sociedade acontece a construção de uma cidadania ativa, criando-se um espaço público conflitivo, em que as políticas públicas não são impostas meramente de cima para baixo, mas como resultado da relação de forças em conflito (Corrêa, 2000, p. 224). Assim, abre-se a possibilidade de os cidadãos participarem da tomada de decisões.

Ora, somente com discussão pública bem informada acerca de políticas e diretrizes a serem implementadas pelo Estado é que poderá haver um consenso sobre o interesse comum. Assim, as decisões acerca das políticas públicas exercitadas pelo Estado passam a ter mais legitimidade à medida que o poder decisório passa a ser dividido com os cidadãos – cidadania ativa –, deixando de ser concentrado na elite burocrática que capturou o Estado para promover seus interesses privados, via o tradicional esquema da mera democracia representativa, na qual o poder, cada vez mais, é algo distan-

te dos cidadãos, que não mais decidem (participam, ou ao menos são ouvidos), mas apenas sofrem os efeitos das diretivas políticas implementadas pela classe dirigente, que tem aprofundado o processo de exclusão social.

Santos (2001), quando trata da questão da reforma do Estado, bem como de quem seria o agente de tal reforma, ressalta o surgimento do terceiro setor, tido como o conjunto de organizações sociais que não são estatais nem mercantis, mas privadas e sem fins lucrativos, animadas e motivadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos. Ele informa que se trata do terceiro pilar da regulamentação social na modernidade ocidental, o qual consegue destronar a hegemonia dos princípios de Estado e do mercado. Com o terceiro setor instala-se a obrigação política horizontal – de cidadão para cidadão –, diferente daquela instalada com o Estado, caracterizada como obrigação vertical e assimétrica. O princípio da comunidade surge quando se constata que o mercado e o Estado falharam no mister da regulamentação social, bem como pelo desaparecimento do Estado-providência com a retração das políticas progressistas.

Como bem adverte Santos, entretanto, para que o terceiro setor possa alcançar seu desiderato, mister é que se democratize, haja vista que também é passível de cooptação e vícios a que está sujeito o Estado, podendo desembocar em autoritarismo ou paternalismo (p. 269). Assim, é preciso que seja aprofundada a democracia participativa no seu interior, a fim de que possa haver uma articulação com a democracia representativa, o que torna o processo democrático mais denso, exsurgindo uma democracia substantiva ou material.

A esse respeito acentua Wilhelm:

*Embora esses movimentos tenham adquirido formas cada vez mais sólidas de organização, gerando as ONGs e suas múltiplas coalizões e apoios financeiros por parte das fundações,*

*constituindo um visível Terceiro Setor da sociedade, de ação pública, sem fins lucrativos, de ponderável peso político, não pode este ainda ser considerado homogêneo nem em seus objetivos, nem em seu conteúdo democrático (...). Refletindo tal complexidade passa, por isso, o Terceiro Setor, igualmente por uma fase de reciclagem, revisão, estruturação, reforma; e, à semelhança do Estado e do mercado, busca qual o seu papel e sua forma de organização e atuação no novo pacto social que se negocia (2001, p. 20).*

É preciso, pois, costurar um novo pacto social, realimentando o contrato social idealizado por Rousseau, com a superação do paradigma da democracia baseada na questão da mera representatividade, decorrência natural do sufrágio universal. Para tanto, o Estado (com todos os seus percalços aqui apontados) deve tomar a iniciativa de promover políticas públicas que fomentem a atuação do Terceiro Setor, dando azo a Estados dotados de maior legitimidade com base ética, o que deve ser buscado por um engenho que envolva a sociedade civil na tomada de decisões, como parte ativa e integrante do processo. O novo pacto, portanto, deve ser firmado entre o Estado e os seus cidadãos (sociedade civil ou Terceiro Setor), pois é isso que propicia uma maior transparência, bem como uma *accountability* das elites governantes.

Deve, pois, o capital social ser contabilizado pelo Estado, recompondo as relações entre mercado, Estado e sociedade civil para a construção de um ambiente solidário e tolerante.

Nesse sentido, Offe pondera:

*É um truísmo que essa cultura de civilidade não surja automaticamente com a queda dos regimes autoritários e com a transição para a – ou mesmo a consolidação da – forma democrática de regime. A sintonia fina, processual, crítica e flexível, ao mesmo tempo que a recombinação imaginativa dos três componentes da ordem institucional separados é conduzida pelo*

*“capital social” disponível no interior da sociedade civil, amplamente referido na ciência social contemporânea como uma fonte de energia que “faz a democracia funcionar”. Pelo termo “capital social” queremos denominar o conjunto de disposições cognitivas e morais dos cidadãos que os leva a estender a confiança a outros cidadãos anônimos (assim como às autoridades políticas que, em última instância, são investidas pelos cidadãos do poder político) à prática da “arte da associação”, e a estarem atentos aos problemas e às questões públicas (em oposição às questões estreitas circunscritas a seus próprios grupos) (2001, p. 133).*

Dessa forma, a construção de uma sociedade justa e solidária depende da formatação de um novo contrato social, passando pela reinvenção do Estado, o qual, sob a ótica da conjugação das democracias representativa e participativa, deve trazer a sociedade para a arena decisória das políticas públicas, dinamizando e propiciando o debate acerca de ideologias e valores que a permeiam, na busca de consenso mínimo do interesse comum e coletivo. Com isso, ele se liberta da apropriação (de todo indevida) operada pelos interesses privados, existentes no mercado, os quais, no período de desregulamentação estatal vivenciada pela política neoliberal, confiscaram o Estado, passando este a fomentar a circulação de bens e o consumo na sociedade.

O Estado deve ser permeado por esse “capital social” como forma de se tornar uma instituição justa e transparente, voltada aos interesses públicos, promovendo o desenvolvimento da sociedade, o que incluía eleição de políticas públicas que propiciem uma melhor distribuição de renda, a erradicação do analfabetismo com a valorização do ensino público, acesso à saúde, proteção ao trabalho, concentrando menos sua política na questão de ajuste econômico (crescimento econômico centrado apenas no PIB, redimensionando pagamento de sua dívida externa, etc.), pois isso não pode ser avalizado pela pobreza e pela miséria da maioria da população de nosso país, que somente é “ouvida” quando do pleito eleitoral.

## Considerações finais

Vivemos tempo de mudanças, principalmente pela revolução tecnológica experimentada por nossa sociedade, causada pela globalização, fenômeno que derrubou as fronteiras e encurtou as distâncias. O mundo passou a ser global, o mesmo acontecendo com o aspecto econômico, pois o capitalismo se tornou hegemônico, mormente com o esgotamento da ideologia do dirigismo estatal, provocado pelo colapso do planejamento estatal soviético. Isso acarreta incertezas e complexidade, principalmente pelo fato de que o ambiente da globalização causou rupturas e exclusões. Assim a humanidade volta-se novamente ao Estado que, de “corrompido e pernicioso”, torna a ser fato central do desenvolvimento da sociedade, pois é ele quem pode regular o mercado, além de direcionar políticas públicas. Todavia, para tal mister, necessita ser revisado, melhor estruturado, “enxugado”, para não se transformar num mero aparato burocrático em prol das elites dominantes. Em outras palavras, não importa o seu tamanho, mas sua qualidade, sua capacidade de garantir os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana.

Essa transformação ou reforma pode ser materializada pela sociedade civil (e aqui incluímos o terceiro setor). Para que se alcance esse desiderato, todavia, também é preciso que a sociedade civil se democratize, de forma a propiciar, no seu interior, a ação comunicativa entre seus vários setores, promovendo um maior intercâmbio de ideologias e valores; só então poderá tornar-se um elo político de ligação entre a sociedade e o Estado, influenciando e participando de decisões acerca das políticas implementadas. Para tanto deverá procurar encampar, na sua atividade, vários segmentos da sociedade, deixando em segundo plano os interesses meramente corporativos. E isso se vislumbra, atualmente, no Movimento dos Sem-Terra que, no âmbito de sua ação, tem aglutinado outros movimentos sociais (como os sem-teto, etc.).

Acreditamos que este é o desafio da sociedade civil, cabendo também ao Estado o sucesso de tal missão, pois a ele compete reconhecer a legitimidade do setor, bem como incentivar, via políticas públicas, o debate e o confronto de forças ideológicas no seio da sociedade.

## Bibliografia

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Sociedade civil: democratização para a reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp, 2001.

CASTELLS, Manuel. Globalização econômica e instituições políticas na área da informação. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp, 2001.

CORRÊA, Darcísio. *A construção da cidadania*. Reflexões histórico-políticas. 2.ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2000.

OFFE, Claus. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para auxiliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOLA, Lourdes. Reformas do Estado para qual democracia? O lugar da política. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e estado em transformação*. São Paulo: Unesp, 2001.

WILHEIM, Jorge. Por que reformar as instituições? In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp, 2001.