

REFORMA DO ESTADO E CONTROLE SOCIAL: limites e possibilidades da descentralização e do “terceiro setor”

Valéria Almada Lima¹

Resumo: Reflexões acerca da descentralização e da expansão do “terceiro setor” no contexto da Reforma do Estado. Desenvolvem-se considerações conceituais e históricas sobre o Estado capitalista e as mudanças na sua forma de organização, entendidas como manifestação das recorrentes necessidades de atualização do sistema de controle do capital. Discutem-se os limites e possibilidades das estratégias de descentralização política-administrativa e de deslocamento de responsabilidades estatais para o “terceiro setor”, do ponto de vista da democratização, do controle social e da eficiência e eficácia das políticas públicas.

Palavras-chave: Reforma do Estado, Descentralização, Terceiro Setor, Políticas Públicas, Democracia, Controle Social.

INTRODUÇÃO

A inflexão experimentada pela economia mundial, a partir do final da década de 60, demarca o esgotamento das bases sobre as quais se erigiu o ciclo sistêmico de acumulação liderado pelos Estados Unidos, caracterizado como uma fase de expansão material sem precedentes na história do capitalismo.

Tendo como sintomas mais evidentes a desaceleração da taxa de crescimento do produto industrial, a retração do valor do comércio internacional e a concomitante expansão financeira que marcam as últimas décadas do século XX, tal inflexão expressa mais uma crise estrutural do capital, ocasionada pela queda da taxa de lucro.

Nesse contexto, assiste-se a um conjunto de transformações que extrapolam a base produtiva e atingem todas as demais esferas da sociedade, dando conformação a um processo de reestruturação capitalista em escala global, equiparado, em termos de importância e abrangência, ao movimento denominado por Gramsci de “Americanismo e Fordismo”, que marcou a transição do ciclo britânico ao ciclo norte-americano de acumulação.

Com efeito, em resposta à globalização da economia, à intensificação da concorrência intercapitalista em âmbito mundial e aos limites alcançados pelo paradigma

¹ Economista, professora do Departamento de Economia da UFMA, mestre em Políticas Públicas e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA.

End: Avenida Colares Moreira. Nº 14, Q 19, Calhau

Fone: 982273636

E-mail: neval@elo.com.br

produtivo e tecnológico fordista (para fazer face às exigências de elevação da produtividade e de adequação ao padrão vigente de competitividade), ganha espaço um novo modelo de acumulação pautado nos princípios da especialização e da flexibilização. As implicações dessa mudança de um regime fordista para um regime flexível de acumulação vão muito além da introdução de novos métodos de organização do trabalho e da produção nas unidades básicas que compõem a estrutura do sistema capitalista, na medida em que afeta o padrão dominante de regulação econômica e social e a própria forma de organização do Estado.

Neste artigo, abordo especificamente esta manifestação do atual processo de reestruturação capitalista, expressa na reforma do Estado, com ênfase nos processos de descentralização e de ampliação do que se convencionou chamar de «terceiro setor» ou de «esfera pública não-estatal».

Partindo dos pressupostos de que há uma «reciprocidade dialética» entre base e superestrutura e de que o Estado é a «estrutura totalizante de comando político do capital» (MSZÁROS, 1999), pretendo problematizar a ideia atualmente tão propalada pela «nova esquerda» de que os mencionados processos resultam na democratização e, por conseguinte, no maior controle social das políticas públicas, em benefício de sua maior efetividade.

Com essa perspectiva, teço, inicialmente, algumas considerações conceituais e históricas acerca do Estado, destacando-lhe as mudanças na forma de organização em estreita articulação com o processo de desenvolvimento capitalista. Assim, intento demonstrar que essas mudanças resultam, antes de tudo, das recorrentes necessidades de atualização das estratégias estatais voltadas para assegurar, ao mesmo tempo, a continuidade do processo de acumulação, assim como a legitimação do poder político e da ordem burguesa em seu conjunto.

Em seguida, discuto mais detidamente as estratégias de descentralização e de expansão do terceiro setor, com vistas a delinear algumas conclusões, ainda que preliminares, sobre seus limites e possibilidades, do ponto de vista de um efetivo processo de democratização, do exercício de um controle social autônomo e da eficiência e eficácia das políticas públicas.

O ESTADO CAPITALISTA E AS NECESSIDADES DE CONTROLE SOCIAL: referências conceituais e históricas

O Estado moderno surge e se desenvolve simultaneamente à emergência e expansão do capitalismo industrial, mantendo com este uma relação de complementaridade e de reciprocidade dialética que decorre do fato de ambos serem partes integrantes e indissociáveis de uma modalidade particular de organização e de controle social regida pela ordem burguesa.

Embora a origem da instituição estatal remonte, segundo Rousseau (1973, p.264), à invenção da propriedade privada e da divisão do trabalho, derivando da necessidade de conter o antagonismo das classes, sempre sob o comando daquela econômica e politicamente dominante, é no contexto do moderno capitalismo industrial que se estabelece uma articulação entre economia e política, inconcebível nas demais formas de organização societal.

De acordo com Mézáros (1999), isso se deve às próprias especificidades de um sistema cuja razão de ser é a máxima extração de trabalho excedente, com vistas à reprodução ampliada do capital. Daí derivam, na ótica do autor, contradições estruturais que, se por um lado são inevitáveis para eliminar os obstáculos à expansão, por outro, impõem uma substancial perda de autossuficiência por parte das unidades econômicas de decisão e a consequente necessidade de um sistema abrangente de controle, que tem no Estado a sua “estrutura totalizante de comando político”.

Tais contradições estruturais se expressam, em primeiro lugar, na radical cisão entre produção material e controle, fundada na completa destituição dos produtores diretos dos meios de produção. Em segundo lugar e como desdobramento da primeira, tem-se a problemática separação entre produção e consumo, inexorável em uma sociedade em que se produz e se consome valores de troca, sob os imperativos da acumulação e da expansão, em detrimento de valores de uso voltados ao atendimento das necessidades humanas. Em terceiro lugar, o sistema do capital é marcado pela fratura entre produção e circulação, que impõe a necessidade de ampliação desta última esfera em escala planetária, para além das fronteiras regionais e nacionais, e de um desenvolvimento desigual e combinado entre centro e periferia, conformando um sistema internacional de dominação e exploração, em favor da reprodução do capital social total. (MÉSZÁROS, 1999, p. 95 e 102)

Dado o seu caráter estrutural, esses antagonismos não podem ser definitivamente solucionados, pois é neles que se sustenta o próprio dinamismo do capital, atributo que o singulariza como o sistema «mais eficiente e flexível de extração do trabalho excedente”. (MÉSZÁROS, 1999, P.93)

Contudo, eles são temporariamente remediados, demandando, para tanto, a ação do Estado, como estrutura totalizante de um abrangente sistema de controle que é constantemente atualizado, redefinindo e ampliando, ao mesmo tempo, os próprios limites relativos do capital.

Reconhecer que a formação do Estado moderno é uma exigência imprescindível para assegurar a viabilidade do sistema capitalista em seu conjunto, não significa, entretanto, compartilhar com as visões mecânico-reducionistas que preconizam a linearidade e a

unilateralidade da relação entre base e superestrutura e que concebem o Estado como mero comitê político da burguesia.

Na verdade, estrutura material e superestrutura jurídica, política e ideológica do capital são partes de um mesmo todo orgânico e, como tal, desenvolvem-se simultaneamente, de maneira que não se pode falar em relação de anterioridade e de determinação, mas tão somente de co-determinação.

De fato, segundo Mészáros,

[...] o Estado está muito longe de ser redutível às determinações que emanam diretamente das funções econômicas do capital. Pois o Estado que se constitui historicamente contribui em larga medida para a determinação [...] daquelas mesmíssimas funções, limitando ou ampliando as possibilidades de algumas contra as outras. (MÉSZÁROS, 1987, p. 111)

É exatamente esse caráter irredutível do Estado que lhe permite exercer o papel de “estrutura totalizante de comando político do capital”, capaz de garantir, ao mesmo tempo, a unidade do processo de acumulação e a legitimação da ordem burguesa.

Na perspectiva de dar conta dessa dupla função, o Estado moderno não pode se valer apenas do uso da força como instrumento de opressão do proletariado em favor dos interesses burgueses, mas também precisa buscar um mínimo de aceitação e de consenso.

É nesse sentido que Gramsci, em sua concepção abrangente de Estado, distingue duas esferas: a “sociedade política” que compreende os mecanismos de coerção e a “sociedade civil”, entendida como o espaço de busca da hegemonia, mediante o consenso e a direção. (MONTAÑO, 1999, p. 50)

Assim posto, incorporando em sua organização e em seu funcionamento essas duas lógicas, a da acumulação e a da legitimação, e utilizando-se dos instrumentos de coerção e de consenso, o Estado assume historicamente configurações distintas, em conformidade com a própria dinâmica de desenvolvimento capitalista.

Assim, como primeira conformação do Estado Moderno, surge o Estado Liberal, expressando os fundamentos do Projeto Iluminista derivado da Revolução Francesa e instaurador da ordem burguesa. Essa configuração assumida pelo Estado, no contexto do advento do capitalismo industrial, representa a totalização do abrangente sistema de controle do capital que viabilizou o ciclo sistêmico de acumulação liderado pela Grã-Bretanha.

De fato, cumpre destacar o papel fundamental desempenhado pelo Estado no sentido de assegurar a unidade e a coerência dos três pilares nos quais se sustentou essa primeira fase de expansão material da economia capitalista mundial sob a hegemonia inglesa. Trata-se do padrão-ouro, do livre cambismo e do mercado de trabalho auto-regulável,

expressando a concretização dos princípios do liberalismo econômico nos campos da moeda, da troca e da produção, respectivamente.

Segundo Polanyi (1980, p. 144)

[...] os mercados livres jamais poderiam funcionar deixando apenas que as coisas seguissem seu curso [...] O laissez faire foi imposto pelo Estado (através de) uma explosão legislativa que repelia as regulamentações restritivas, mas também (de) um aumento enorme das funções administrativas do Estado, dotado agora de uma burocracia capaz de executar as tarefas estabelecidas pelos adeptos do liberalismo.

Particularmente, no que tange à instituição de um mercado de trabalho auto-regulável, a desigualdade estrutural violentamente imposta, a partir da transformação da força de trabalho em mercadoria, exige a instauração de um conjunto de mediações políticas que garantam a legitimação da nova ordem estabelecida.

Nessa perspectiva, os princípios do liberalismo são convertidos em interesse universal, mediante a mistificação da ideia de igualdade e liberdade a eles subjacentes, traduzida em “igualdade de oportunidades” e “liberdade de escolha econômica e política”, requisitos que dariam a todos condições de lograr, por mérito individual, o status de proprietário e de cidadão.

A institucionalização de tais princípios no âmbito do Estado Liberal se dá através de sua tradução em um conjunto de direitos fundamentais inscritos na Constituição: “liberdade de opinião e de expressão, de imprensa, associação, liberdade de voto, liberdades individuais, proteção à propriedade, igualdade de todos perante a lei”. (RAICHELIS, 1998, p. 50)

Portanto, o que particulariza a estratégia de legitimação do “Estado de Direito Liberal” é o fato de ela se consubstanciar “na mera garantia formal de direitos” (Idem, p. 53), em conformidade com as necessidades impostas pelo processo de acumulação, que exigem um Estado forte, no sentido de assegurar o livre funcionamento dos mercados e, ao mesmo tempo, omissos em suas funções produtivas e distributivas.

Do ponto de vista de sua forma de organização, o que caracteriza o Estado Liberal, enquanto primeira manifestação histórica do Estado Capitalista, é o surgimento da administração burocrática “como arquétipo da instituição moderna”. Essa expressa a concretização de um padrão de racionalização que significa muito mais do que simplesmente eficiência administrativa, visto que “suas características específicas [incluem] facetas integrantes da própria sociedade moderna”. (BEETHAM, 1988, p. 87)

De fato, do ponto de vista do processo de trabalho, os princípios da separação entre produção e controle, da concentração dos meios materiais de produção (ou de administração) e da especialização e dependência hierárquica do trabalho assalariado, todos

eles instaurados com o sistema fabril, foram integralmente assimilados e traduzidos pela administração burocrática, tanto na empresa privada quanto na esfera estatal.

Contudo, além da incorporação de um novo padrão de eficiência dominante no mundo da produção, o conceito da racionalização subjacente ao desenvolvimento da burocracia estatal pretende expressar também um processo paralelo de “democratização”, tipicamente moderno, pautado nos princípios da eliminação de privilégios tradicionais, da igualdade perante a lei, das garantias legais contra arbitrariedades, da objetividade e impessoalidade dos atos administrativos e da nítida separação entre deveres oficiais e vida privada do servidor, entre o patrimônio público e a propriedade privada de quem exerce a autoridade.

A passagem do Estado de Direito Liberal para o Estado Social keynesiano não significa uma ruptura com as tradições liberais, mas uma continuidade, no sentido de que essa nova configuração assumida pelo Estado Moderno, a partir da Grande Depressão de 1929-1930 e sobretudo do II pós-guerra, mantém todo o ordenamento jurídico de inspiração liberal. Na verdade, tal transição representa o mero aprofundamento e aperfeiçoamento do abrangente sistema de controle do capital, cujas manifestações no âmbito do Estado são a incorporação, em seu modelo de administração burocrática e de gestão das políticas públicas, dos princípios tayloristas-fordistas de organização do trabalho e da produção; a adoção de um novo padrão de regulação econômica, de inspiração keynesiana, caracterizado pelo intervencionismo estatal; e a utilização de um padrão de regulação social pautado “[na inscrição] em sua programática [dos] interesses em conflito em torno de maior justiça distributiva”. (RAICHELIS, 1998, p. 53)

Todas essas mudanças na forma de organização do Estado e no padrão de regulação econômica e social, aliadas a um conjunto de transformações de caráter cultural instauradoras de um novo modo de ser e de viver da classe trabalhadora (adequado aos métodos tayloristas-fordistas de produção) constituem os elos do movimento que Gramsci designou de “Americanismo e Fordismo”, demarcando “a passagem do velho individualismo econômico para a economia programática”. (GRAMSCI, 2001, p. 241)

Efetivamente, na virada do século XIX para o século XX, a economia capitalista mundial experimenta uma inflexão que de- nota o esgotamento do ciclo britânico de acumulação (no qual predominavam as pequenas unidades produtivas e um padrão de competição tipicamente concorrencial) e o início de um novo ciclo liderado pelos Estados Unidos. Este tem como base um extraordinário desenvolvimento das forças produtivas - impulsionado por inovações técnicas e sobretudo organizacionais que dão conformação ao paradigma fordista de produção de massa - e um concomitante movimento de concentração e centralização do capital, do qual emerge um padrão oligopolista de competição.

Nesse contexto, torna-se essencial um Estado que intervenha mais diretamente na ordem econômica, seja como investidor, seja como regulador do funcionamento dos mercados, tendo como principal objetivo garantir a unidade entre produção e consumo de massa, através da manutenção do pleno emprego e da sustentação da demanda agregada, no âmbito de uma economia nacional protegida da concorrência internacional.

Da mesma forma, o Estado passa a desempenhar um papel mais ativo em suas funções distributivas, intervindo na ordem social mediante o provimento direto de bens e serviços necessários à reprodução da força de trabalho, a ampliação dos direitos de proteção ao trabalho assegurados por lei e a institucionalização de um sistema público de proteção social. Tal padrão de regulação social se constitui em um dos componentes da estratégia estatal que mantém a coerência do regime fordista de acumulação, na medida em que significa a socialização de parte dos custos de reprodução da força de trabalho e a liberação dos salários diretos para alimentar o consumo de massa.

Não obstante, mais do que isso, resulta da necessidade de revisão dos mecanismos de legitimação do poder político e do status quo, em um contexto marcado pela Guerra Fria e pelo avanço das forças sociais de contestação da ordem vigente, as quais têm como principais canais de expressão e de representação dos seus interesses o emergente sindicalismo de massa e os partidos políticos de esquerda.

A expansão do Estado para novas áreas de bem-estar social e de regulamentação econômica impõe o redimensionamento de seu aparato produtivo e administrativo, implicando não apenas no aprofundamento da tendência à burocratização, que demarca a origem do Estado Moderno, mas na introjeção do padrão fordista de massificação e padronização da produção, no que tange à oferta de bens e serviços públicos, e dos princípios tayloristas de organização do trabalho que se traduzem em um modelo de administração burocrática centralizada.

Essa modalidade “social burocrática” de Estado começa a dar sinais de esgotamento a partir dos anos 70, como uma das manifestações da crise estrutural do capital, já prenunciada desde meados da década anterior, tendo como pano de fundo a crescente internacionalização do capital e a intensificação da concorrência em âmbito mundial, processos que culminam com os movimentos de liberalização dos mercados nacionais e de globalização da economia.

Diante de tal quadro, impõe-se um processo de reestruturação capitalista global, através do qual se dá a transição de um regime fordista de acumulação para um regime mais flexível que possa fazer frente ao novo contexto de instabilidade geral dos mercados e de mudança dos padrões competitivos.

Isto significa uma reformulação do paradigma produtivo e tecnológico até então dominante, através da combinação de inovações técnicas baseadas na automação e mudanças nas formas de organização e de gestão do trabalho e da produção, voltadas para a flexibilização e racionalização do processo produtivo. Essas últimas compreendem a desconcentração da produção, a focalização e a especialização da produção nas atividades principais e a terceirização das atividades subsidiárias; a descentralização administrativa, a simplificação das estruturas hierárquicas com a eliminação das funções de supervisão; a adoção de um modelo de gestão “mais participativo” que preconiza a “maior autonomia” do trabalhador nos postos de execução e o seu envolvimento individualizado, com o concomitante esvaziamento dos canais de representação dos interesses coletivos; a introdução de um padrão de uso da força de trabalho pautado na polivalência e na multifuncionalidade.

Daí resulta um novo paradigma industrial voltado para a produção, em pequena escala, de bens diferenciados, em contraposição à produção, em grande escala, de produtos padronizados, típica do modelo fordista.

Além de satisfazerem os novos critérios de eficiência e de competitividade, não mais referenciados nas economias de produção em grande escala, mas nos baixos custos de inovação e de adaptação aos requisitos da demanda (economias de escopo), as referidas mudanças no âmbito da organização do trabalho e da produção representam também a revisão e a aprofundamento do sistema de controle do capital, que se utiliza agora de formas mais sutis, mas nem por isso menos eficazes, de extração do trabalho excedente.

De fato, por trás de um suposto enriquecimento do conteúdo do trabalho, mecanicamente associado aos princípios da polivalência e da multifuncionalidade, verifica-se, em geral, a mera agregação de tarefas simplificadas e esvaziadas de conteúdo. Da mesma forma, a possibilidade de maior controle do trabalhador sobre o processo de trabalho, mistificada pela ideologia da participação e da autonomia, se traduz simplesmente em sua participação na gestão da crise, mediante a sugestão de meios para alcançar os objetivos unilateralmente definidos sob a ótica do capital.

Mas a revisão do sistema de controle do capital não se restringe às mudanças ocorridas na base produtiva, visto que o bem sucedido controle exercido no âmbito das unidades particulares de produção “está muito longe de ser suficiente para assegurar a viabilidade do sistema do capital como um todo [...]”. (MESZÁROS, 1999, p. 95). Por conseguinte, torna-se necessária a reforma do Estado, enquanto estrutura totalizante de comando político do capital, reforma que incide tanto no padrão de regulação econômica e social quanto no modelo de administração pública.

No que se refere à regulação econômica, as estratégias estatais se centram hoje em uma série de medidas que priorizam a estabilização da moeda e o equilíbrio orçamentário, em detrimento da garantia do pleno emprego, assim como o reforço à competitividade e a inserção da economia nacional na nova ordem mundial globalizada. Tais medidas incluem a privatização de empresas estatais, o enxugamento dos gastos públicos, sobretudo na área social, a desregulamentação dos mercados, a redução e a flexibilização dos custos do trabalho através da reforma da legislação trabalhista, dentre outras.

Na área social, o padrão vigente de regulação estatal substitui as políticas de integração, de cunho universalista e redistributivo, pelas políticas de inserção, de caráter residual e focalizadas nos segmentos mais vulneráveis, incluindo-se, dentre estes, não apenas os excluídos do mercado de trabalho por fatores individuais de inadaptação, como também os válidos e qualificados, vitimados pela conjuntura de desemprego e de acentuação das desigualdades sociais, impostas pelo atual modelo de acumulação (LIMA, 2001, p. 16)

Simultaneamente às mudanças no padrão de regulação econômica e social assiste-se à completa subversão dos termos nos quais foram formuladas as pretensões de legitimidade do sistema do capital nos chamados “trinta anos gloriosos” que se seguem à II Guerra. (MÉSZÁROS, 1999, p. 94)

A nova estratégia de legitimação desloca-se da ideologia do bem-estar, dos benefícios sociais universais assegurados pelo Estado, para a mistificação dos conceitos de eficiência e qualidade, no que tange à oferta de serviços públicos; de democracia direta e participativa, como instrumento de controle das políticas públicas, e de solidariedade particular em oposição à solidariedade universal como forma privilegiada de enfrentamento da questão social.

Isto significa deslocar a estratégia de legitimação da órbita do Estado para a órbita da sociedade civil, incluindo-se nesta o mercado, reificado pelos neoliberais, e uma esfera intermediária, denominada de “terceiro setor” ou de “setor público não estatal”, idealisticamente festejada pela nova esquerda. (MONTAÑO, 1999)

Em conformidade com o novo padrão de regulação e com a correspondente revisão dos mecanismos de legitimação, torna-se necessária uma reestruturação do modelo de administração estatal, no sentido de incorporar os princípios de racionalidade e eficiência hoje dominantes no mundo da produção.

Esses princípios se traduzem, em primeiro lugar, na especialização do Estado nas funções que constituem tradicionalmente sua vocação, restritas às áreas da política formal e da política social residual, focalizada nos segmentos comprovadamente mais carentes. A

contrapartida desse movimento é a transferência para a iniciativa privada das atividades consideradas lucrativas, incluindo-se nesta categoria os serviços de infraestrutura e os serviços sociais (saúde, educação, previdência etc.) direcionados às classes mais elevadas de renda. Tal especialização implica também na delimitação das responsabilidades estatais, agora circunscritas apenas ao financiamento (às vezes ainda complementado por recursos provenientes de doações de instituições lucrativas ou filantrópicas), à articulação e à gestão dos programas, mesmo quando se trata de serviços que se mantêm no elenco dos interesses públicos. Consequentemente, as atividades de execução são deslocadas para organizações privadas com ou sem fins lucrativos, segundo uma relação de contratação de serviços que, sob o símbolo das parcerias entre o público e o privado, na maioria das vezes, identifica-se com o processo de terceirização.

Em segundo lugar, a incorporação do novo padrão de racionalidade no modelo vigente de gestão estatal implica em um movimento de descentralização política-administrativa no sentido de conferir maior autonomia e poder de decisão ao nível municipal de governo. Este é entendido como o lócus privilegiado de manifestação das demandas e, portanto, de adequação dos serviços ao perfil e às necessidades dos usuários, assim como também o espaço de exercício da cidadania e do controle social sobre o processo das políticas públicas.

A tese central desenvolvida neste item é que todas essas mudanças, tanto no padrão de regulação quanto no modelo de administração estatal, exprimem uma reatualização do abrangente sistema de controle do capital sintetizado pelo Estado. Contudo, enquanto parte da estratégia de legitimação do poder político e da ordem capitalista em sua totalidade, esse sistema de controle, revisto e atualizado, se apropria, tal como em outras conjunturas históricas, de algumas demandas e bandeiras de luta dos setores populares e dos movimentos de esquerda, em prol do fortalecimento do poder local e da superação dos limites da democracia representativa, mediante o reforço dos mecanismos de democracia direta e participativa.

Assim sendo, e concordando com a afirmação de MONTÃO (1999, p. 51) de “que a participação, a cidadania e a democracia são utilizadas tanto para legitimar o poder, a dominação e o status quo quanto para lutar contra eles e contra as desigualdades sociais”, tento desenvolver, no próximo item, algumas reflexões acerca dos limites e possibilidades da descentralização e da esfera pública não-estatal, enquanto eixos centrais nos quais se sustenta a atual reforma do Estado.

LIMITES E POSSIBILIDADES DA DESCENTRALIZAÇÃO E DO TERCEIRO SETOR

A proposta de descentralização como princípio orientador da reforma do Estado tem aglutinado correntes dos mais diferentes matizes político-ideológicos que, embora sob argumentos distintos, nela depositam grandes expectativas em termos do aprofundamento e da concretização dos ideais democráticos e da maior eficiência e eficácia das políticas públicas.

Segundo uma perspectiva de inspiração liberal, a descentralização é um instrumento de proteção das liberdades individuais e de fortalecimento das instituições cívicas de base comunitária, em oposição às ameaças advindas de um Estado centralizador e invasivo. (ARRETCHE, 1996, p. 47)

Contudo, esse argumento baseado no fortalecimento da sociedade civil não é invocado exclusivamente pelas correntes adeptas do liberalismo. Embora com diferentes nuances, ele perpassa segmentos progressistas “aparentemente radicais” que constituem a chamada “nova esquerda”. Alguns, inspirados em um anticapitalismo romântico, reivindicam a “glorificação do saber popular” e dos “valores de solidariedade”, enquanto outros, em recusa às tendências universalistas da modernidade, apelam para um “antiinstitucionalismo vulgar” e para a “reificação das diferenças”, acrescentando-se ainda aqueles que, filiados às tendências irracionistas, defendem “a validação das racionalidades alternativas”. (NETTO APUD MONTANO, 199, p. 67)

Mesmo as correntes mais ortodoxas da esquerda, comprometidas com os ideais socialistas, atribuem um valor positivo à descentralização como meio para superar os limites da democracia representativa, na medida em que ela viabilizaria o fortalecimento do poder local, bem como das instituições e dos mecanismos que se aproximam das formas de democracia direta e participativa.

Apesar de trazerem em seu bojo concepções muito distintas de democracia, todas essas vertentes convergem no sentido de estabelecer uma associação positiva entre descentralização e consolidação dos ideais democráticos.

Um outro argumento que ocupa lugar de destaque no debate em torno da reforma do Estado, além do relacionado às perspectivas de democratização, é que a forma excessivamente burocratizada e centralizada assumida pela administração pública no âmbito do Welfare State (nos países capitalistas centrais) e dos Estados Desenvolvimentistas (nos países periféricos), assim como o predomínio das formas corporativas de representação, teria levado à capturação do Estado por interesses setoriais e ao fortalecimento de práticas clientelistas. Daí deriva uma tendência a se relacionar direta e mecanicamente os processos de descentralização administrativa e o desenvolvimento de uma ordem social pluralista com a defesa do patrimônio público contra os interesses particularistas, conforme rezam os ideais republicanos. Isto porque

um modelo mais descentralizado de gestão estaria mais aberto à participação e ao controle social direto sobre os assuntos de interesse público, assim como as formas pluralistas de organização e intermediação de interesses estariam mais aptas para o exercício de tal controle.

Um terceiro argumento utilizado pelos adeptos da reforma do Estado faz alusão à ineficiência e ineficácia das políticas públicas como decorrentes dos limites intrínsecos à burocratização e à centralização e do anacronismo de tais princípios face aos novos padrões emergentes de organização. Nessa perspectiva, modalidades mais flexíveis de administração pública seriam necessárias não apenas para atender aos novos requisitos de racionalidade e eficiência impostos pelo atual contexto de flexibilização e de reestruturação produtiva, como também para permitir o maior controle dos usuários sobre a qualidade dos serviços ofertados, de forma a adequá-los às suas reais necessidades.

Tais argumentos, especialmente esse último, têm sido utilizados para justificar um tipo particular de descentralização que, para além da delegação de poder e atribuições entre os diferentes níveis de governo em direção à maior autonomia municipal, implica na transferência da responsabilidade de execução dos serviços sociais garantidos e financiados pelo Estado para organizações que atuam no “terceiro setor” ou na “esfera pública não-estatal”.

Essas organizações são consideradas públicas, por estarem supostamente mobilizadas em torno de assuntos de interesse geral, porém não-estatais por não se utilizarem do aparato burocrático do Estado no que se refere à produção de serviços, mantendo-se, contudo, a ele submetidas do ponto de vista do controle. Nesse sentido, elas expressariam uma terceira forma de propriedade situada entre a privada e a estatal, que embora regida pelo direito privado não teria fins lucrativos e estaria voltada para o interesse público, distinguindo-se, inclusive, neste último aspecto, da forma de propriedade corporativa, também regida pelo direito privado e sem fins lucrativos, porém orientada para a defesa dos interesses de um grupo ou corporação. (PEREIRA, 1999, p. 16)

Assim posto, grandes expectativas se criam em torno da reforma do Estado, nos moldes anteriormente definidos, as quais podem ser sintetizadas no aprofundamento da democracia, no maior controle social sobre a coisa pública e na maior eficiência e eficácia dos serviços assegurados pelo Estado.

O que pretendo destacar neste trabalho é que, tanto do ponto de vista teórico-conceitual quanto empírico, esses não são os desdobramentos naturais dos processos de descentralização e de reforço à esfera pública não-estatal. Em outras palavras: não há uma virtude intrínseca nesses processos, da mesma forma que não há uma relação linear e unívoca entre modelos centralizados de gestão, com formas corporativas de representação dos

interesses, de um lado, e autoritarismo, clientelismo, setorialização do Estado e ineficiência administrativa, de outro.

Particularmente, no que concerne à concretização dos ideais democráticos, Arretch argumenta que este resultado

[...] depende menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões. (ARRETCHE, 1996, p. 45)

Com efeito, embora o aprofundamento da democracia pressuponha a transferência de um volume significativo de decisões para a esfera local, é necessário que se criem, ao mesmo tempo, instituições e mecanismos de participação direta que incorporem em sua dinâmica de funcionamento princípios democráticos compatíveis com a efetiva possibilidade de controle social sobre o processo de políticas públicas.

Nesse sentido, a simples delegação de poder das instâncias centrais para as municipais de governo pode implicar na reprodução e até no reforço, em âmbito local, das formas autoritárias, corporativistas e clientelistas de dominação.

Da mesma maneira, a criação de instituições e de mecanismos de participação direta, a exemplo dos conselhos de direito e do orçamento participativo, é condição necessária, porém não suficiente, para o exercício de um controle social autônomo sobre as ações do Governo. Eles podem transformar-se em meros instrumentos de legitimação do poder político, dependendo de sua representatividade face à diversidade dos interesses envolvidos, da forma de escolha dos seus membros, do poder de voto, nível de domínio das informações e grau de articulação destes últimos com suas bases, e do próprio nível de organização política dos segmentos sociais representados.

Além desses condicionantes, vale lembrar que o funcionamento das instituições é fortemente influenciado pelo contexto social e histórico no qual elas se inserem, o que significa dizer que uma cultura política tradicionalmente marcada por práticas autoritárias, corporativas, clientelistas e patrimonialistas pode representar em si mesma um importante empecilho para que os mecanismos de democracia direta e participativa cumpram de fato o seu papel. (ARRETCHE, 1996, p. 49)

Quanto à relação direta, que comumente se estabelece entre o fortalecimento da esfera pública não-estatal e a maior possibilidade de controle social da “coisa pública», cumpre advertir que ela, na maioria das vezes, está respaldada em uma visão dicotômica acerca das formas de representação e intermediação dos interesses coletivos, segundo a qual o modelo pluralista ou associativo é identificado com a modernidade e a defesa de interesses públicos, enquanto o modelo corporativo é visto como sinônimo de atraso e da privatização do Estado.

Em contraposição a essa visão, que enfatiza a polaridade entre os dois modelos de participação, vale ressaltar que, em primeiro lugar, eles não são excludentes, mas, antes de tudo, complementares, o que significa dizer que uma ordem associativa será tanto mais democrática quanto mais representativas forem as formas corporativas de organização.

Em segundo lugar, há uma diversidade de conformações assumidas pelo modelo corporativo que vão desde o “corporativismo de Estado”, calcado em arranjos setoriais bipartites, consagradores de privilégios, até o “corporativismo societal”, baseado em acordos tripartites, envolvendo o Estado, o capital e o trabalho, cuja forma paritária de representação neutraliza a pressão por interesses particulares.

Em terceiro lugar, as virtudes intrínsecas atribuídas às organizações públicas não-estatais, em contraste com as organizações corporativas, no que se refere ao caráter essencialmente geral dos interesses que representam, devem ser desmistificadas. Efetivamente, a delimitação, no âmbito da sociedade civil, de uma esfera pública constituída por organizações de defesa de direitos fundamentais, nitidamente distintas daquelas orientadas para fins lucrativos ou corporativos, é no mínimo problemática. Muitas das instituições que apelam para o rótulo e para a lógica do “terceiro setor” ou do “público não-estatal” estão permeadas por interesses privados ou corporativos; assim como “ao defender interesses particulares, as organizações corporativas podem também estar defendendo o interesse geral”. (PEREIRA, 1999, p. 26)

Na verdade, a reificação das organizações públicas não-estatais como porta-vozes privilegiados do interesse geral e como canais mais democráticos de representação e participação social, pode esconder uma perspectiva conciliadora que pretende negar o conteúdo de classe dos conflitos e das lutas sociais. De fato, a partir do argumento de que a participação por intermédio da representação funcional exclui os segmentos marginalizados, legitima e reforça as desigualdades socioeconômicas, desenvolve-se toda uma justificativa ideológica para a estratégia capitalista de esvaziamento das organizações sindicais, e de pulverização e despolitização dos movimentos sociais.

Não pretendo com isso negar as limitações do atual modelo de organização sindical para fazer face aos novos desafios impostos pelo movimento de reestruturação capitalista em curso. Dentre esses desafios, destaco a drástica redução do contingente de trabalhadores sindicalizados, derivada do processo de terceirização, da precarização das relações de trabalho e, sobretudo, da elevação do índice de desemprego. Contudo, ao contrário do esvaziamento das formas mais politizadas de organização e de luta, fundadas na inserção de classe, o presente contexto impõe uma atualização do padrão vigente de organização e representação sindical que possibilite: incorporar os interesses dos desempregados, dos empregados mais precarizados e

dos segmentos vulneráveis da força de trabalho (como as mulheres, os jovens, as minorias étnicas, etc.); romper com as tendências à burocratização e institucionalização que aumentam as distâncias entre o movimento e suas bases sociais, assim como entre os sindicatos e os movimentos sociais autônomos; superar as perspectivas corporativistas e neocorporativistas, centradas nas categorias profissionais; e reforçar o conteúdo classista do movimento. (ANTUNES, 1999, p. 244)

Além das virtudes atribuídas à esfera pública não-estatal do ponto de vista da democracia e do controle social, há muitas expectativas quanto às suas potencialidades no campo da satisfação das necessidades coletivas. Espera-se que, ao se introduzir a competitividade e a flexibilidade na oferta dos serviços sociais, mediante a transferência das responsabilidades de execução da órbita do Estado para a órbita da sociedade civil, serão superados automaticamente os problemas de ineficiência e ineficácia das políticas públicas, frequentemente associados à burocratização.

Além disso, segundo o discurso que fundamenta a reforma do Estado, outras vantagens adviriam da atuação da esfera pública não-estatal na produção de serviços. Dentre estas, vale destacar a auto-organização e autodeterminação da sociedade, resultante da contenção da interferência do Estado e do mercado na vida social; a maior diversidade e diferenciação dos serviços no sentido de adequá-los ao perfil e às necessidades dos destinatários, possibilitada pela forma mais flexível de prestação.

Não é demais lembrar que todos esses argumentos respaldam o discurso neoliberal em prol das privatizações, da redução dos gastos públicos, da “des-responsabilização do Estado e do capital” no trato da questão social (e correspondente “auto-responsabilização” de grupos particulares da sociedade civil com a prestação e, pelo menos, parte do financiamento dos serviços), da negação do princípio de solidariedade universal e simultâneo estímulo aos laços particulares de solidariedade. (MONTAÑO, 1999, p. 71)

Ao mesmo tempo, eles retratam a incorporação, no âmbito da administração estatal, do novo padrão de eficiência e racionalidade dominante no mundo da produção imposto pelas necessidades do capital, no contexto de transição de um regime fordista para um regime flexível de acumulação.

Esse novo padrão de racionalidade e eficiência, embora atenda aos requisitos de redução e flexibilização dos custos, nem sempre resulta em melhoria da qualidade dos produtos e serviços ofertados. Isto se tem mostrado verdadeiro particularmente no que se refere aos processos de terceirização, que se constituem em um dos componentes do novo modelo de organização da produção, guardando certa correspondência, no caso dos serviços públicos, com

as relações ora estabelecidas entre o Estado e o terceiro setor no tocante à provisão dos serviços coletivos.

Tal evidência alerta, mais uma vez, para a inconsistência das visões unilaterais e lineares quanto à relação entre eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos, de um lado, e descentralização da produção, do outro. Do mesmo modo, sugere que se descartem as associações diretas entre o atendimento dos requisitos em pauta e as formas não-estatais de propriedade e de atendimento das necessidades coletivas.

Conforme já ressaltado anteriormente, a esfera pública não- estatal não se constitui em um espaço homogêneo claramente delimitado no interior da sociedade civil e dotado da virtude intrínseca de representar os interesses públicos em torno da defesa de direitos fundamentais.

Nesse mesmo espaço, assim como há instituições organicamente articuladas a setores organizados da sociedade civil, cuja atuação se pauta em um projeto político autônomo, há outras que, além de perpassadas direta ou indiretamente por interesses privados ou corporativos, carecem de representatividade, seja por não possuírem uma base social real de sustentação, seja por se distanciarem dela.

Com esta e outras ponderações aqui desenvolvidas, não pretendo negar algumas possibilidades abertas pelas estratégias estatais de descentralização administrativa e deslocamento de responsabilidades para o terceiro setor. Apesar de responderem às necessidades de atualização do abrangente sistema de controle do capital no presente contexto de reestruturação produtiva, elas também atendem a alguns anseios dos movimentos populares de esquerda.

Assim sendo, embora apropriadas pelo Estado e conduzidas segundo as lógicas da acumulação e da legitimação, contraditoriamente, essas estratégias trazem em seu bojo alguns espaços e instrumentos potenciais de luta e de contestação da ordem vigente.

Summary: It is presented in this paper reflections regarded to the decentralization and expansion of “the third section” under the context of the reform of the State. It develops historical and theoretical considerations related to the Capitalist State and changes in its pattern of organizations. Those changes are perceived as a manifestation of the usual necessities to update the system of the capital control. It also discusses the restrictions and possibilities of the two strategies; the political administration decentralization and the displacement of the stately responsibilities to the third sector, both through the perspective of the democratization, social control and the efficiency and efficacy of the public policies.

Key Words: Reform of State, Decentralization, Third Sector, Public Policies, Democracy and Social Control.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Ricardo. Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, n. 31, ano 11, jun. 1996.
- BEETHAM, David. A burocracia. Lisboa: Editorial Estampa, 1988.
- GRAMSCI, Antônio. Americanismo e Fordismo. Apud: _____ Cadernos do Cárcere. Volume 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- LIMA, Valéria Almada. Estado e reestruturação capitalista: o novo perfil das políticas públicas para o trabalho. Série Políticas Públicas em Debate. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, UFMA, v. 1, n. 2, dez. 2001.
- MÉSZÁROS, István. A ordem do capital no metabolismo social da reprodução. Apud: Marxismo. São Paulo: Estudos e Edições Ad Hominen, 1999.
- MONTAÑO, Carlos. Das “lógicas do Estado” para as “lógicas da sociedade civil”: Estado e “terceiro setor” em questão. Serviço Social & Sociedade, n. 59, mar. 1999.
- PEREIRA, Luís Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunil. O público não- estatal na reforma do Estado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- POLANYI, Karl. A grande transformação. Rio de Janeiro: Campus 1980.
- RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.