

# A questão social e as alternativas da sociedade civil no contexto das novas formas de governação<sup>1</sup>

The social question and civil society alternatives in the context of new governance forms

Silvia Ferreira<sup>2</sup>  
smdf@fe.uc.pt

## Resumo

*Discuto aqui o significado e o papel da sociedade civil no contexto das transformações das sociedades contemporâneas, em especial em nível da governação dos problemas sociais equacionados na nova questão social. Proponho uma definição relacional da sociedade civil como mediadora entre as exigências e necessidades do mundo da vida e os sistemas sociais. Discuto as fronteiras modernas entre Estado, economia e comunidade/sociedade e a relação da sociedade civil a estas fronteiras e ao seu questionamento. Problematizo o significado e papel da sociedade civil em contextos de hibridização e de formas de governação em rede e os desafios a um novo papel e significado.*

*Palavras-chave: sociedade civil, governação, bem-estar.*

## Abstract

*In this paper, I discuss the meaning and role of civil society in the context of transformations in contemporary societies, mainly in terms of the governance of the social problems that are conceived in terms of the social question. I suggest a relational definition of civil society as mediator between the demands and needs of the life world and the social systems. I discuss the modern boundaries between state, economy, community and society and the relationship between civil society, these boundaries and its questioning. Finally, I problematize the meaning of civil society in contexts of hybridization and network governance and the challenges for a new meaning and a new role.*

*Key words: civil society, governance, welfare.*

<sup>1</sup> Este texto resulta do trabalho de investigação no âmbito do doutoramento no Departamento de Sociologia da Universidade de Lancaster, Reino Unido, apoiado financeiramente pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, em Portugal.

<sup>2</sup> Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

## Introdução

O conceito de sociedade civil atravessou séculos designando realidades diferentes e assume hoje interpretações e conteúdos políticos novos. Trata-se de um conceito ligado à tradição filosófica europeia que, apesar das viagens que o conceito realizou, aponta para problematizações que devemos entender nos seus contextos específicos<sup>3</sup>. O mesmo se passa com a questão social. Ela foi inicialmente formulada na Europa do século XIX no contexto da revolução industrial, mas também se globalizaram os mecanismos que deram gênese à sua primeira formulação. Porém, estas trajetórias não nos devem fazer pensar que lidamos ainda com a mesma questão social ou sequer com as mesmas concepções de sociedade civil, pois novos contextos desafiam as nossas leituras do real. No contexto atual, torna-se necessário discutir os desafios que se colocam às formulações de sociedade civil e as problemáticas que indica, tendo em conta as transformações a partir dos contextos onde foram inicialmente formuladas.

Inspirada na abordagem relacional estratégica proposta por Jessop (2007), discuto as articulações da formulação da sociedade civil e as separações constitutivas da modernidade entre Estado, mercado e sociedade. Esta abordagem implica que temos de ter em conta as seletividades estratégicas estruturalmente inscritas, que seletivamente reforçam determinadas formas de ação, táticas e estratégias e desencorajam outras, e os cálculos estratégicos estruturalmente orientados, realizados por atores coletivos com capacidade para refletir acerca das seletividades estratégicas e orientar as suas ações e táticas em função destas. Da abordagem relacional estratégica, realço ainda o pressuposto da existência de desigualdades estruturais que moldam as diferenças de poder entre os atores sociais e a sua capacidade de definir estratégias de ação, a natureza contextual, ou seja, espacial e temporalmente determinada e determinante, das seletividades e das estratégias, e a indissociabilidade entre significados e práticas de modo que discursos e práticas têm eficácia material.

Discuto também as tensões que nascem das separações que dão gênese ao conceito de sociedade civil, tendo como pressuposto a idéia de que a modernidade é marcada por tipos específicos de separações, como foi demonstrado na descrição do processo de desenvolvimento do capitalismo nas análises de Marx, ou da constituição da esfera pública por Habermas (1989). Ainda que em muitos aspectos divergindo destes autores, Luhmann aponta a mesma idéia relativamente à natureza contextual das separações:

*Durante o século XIX uma série de novas distinções emergiu, tal como Estado e sociedade, indivíduo e coletividade, comunidade e sociedade, mas o "e" destas dualidades ficou por interpretar; ou seja, a unidade da distinção (= o paradoxo) permaneceu invisível. Obviamente a sociedade moderna era ainda incapaz de*

*se observar a si própria; de identificar o observador. Problemas especiais como a "questão social" e o imperialismo nacional tornaram-se assuntos controversos, mas enquadrá-los em termos de problemas e soluções de problemas não podia contribuir muito para a autodescrição da sociedade (Luhmann, 1993, p. 779-780).*

Assim, neste texto começo por discutir conceitualmente as construções das idéias de sociedade civil dando relevo ao modo como economia, Estado, comunidade e sociedade se definem relacionalmente. Abordo, em seguida, a "questão social" em relação com o desenvolvimento de movimentos sociais concretos, desde a sua formulação no século XIX. Os processos históricos onde ancoramos os nossos objetos/sujeitos de estudo são constitutivos desses mesmos objetos/sujeitos. Por isso, qualquer narrativa do passado é uma escolha de observação que se torna constitutiva do objeto que construímos. Analiticamente, opto por ligar historicamente o desenvolvimento da sociedade civil a transformações sociais e, em especial, aos processos de desenvolvimento capitalista e o seu impacto no "mundo da vida" (e em outras instituições e esferas, Cohen e Arato, 1992) e à questão social. Abordo, depois, o significado das transformações associadas ao que é frequentemente designado de mudança do governo para a governação, discutindo o envolvimento da sociedade civil em parcerias multi-organizacionais e multissetoriais e o seu significado para o papel desempenhado pela sociedade civil num contexto de aparente diluição das fronteiras da modernidade. A minha proposta é que investiguemos a sua relação com o Estado e o mercado e, conseqüentemente, o modo como adquire significados diferentes no contexto da reconfiguração das fronteiras entre estes, e dos diferentes projetos políticos sobre como estas fronteiras devem ser desenhadas. Neste sentido, cada contexto espaço-temporal deve ser o ponto de partida para interpretar o modo como tais fronteiras são discursiva e materialmente desenhadas.

## Bases para uma abordagem relacional da sociedade civil

É interessante verificar o modo como o conceito de sociedade civil viaja – e são muitos os estudos que se dedicam a esta análise. Tendo presente a diversidade de abordagens do conceito e o modo como varia de acordo com os contextos<sup>4</sup>, opto por me referir sobretudo à concepção com origem na modernidade europeia. Com base nesta tradição, Edwards (2004) identifica três posições teóricas atuais: descritiva, normativa e "esfera pública". A concepção que designa de "descritiva" concebe a sociedade civil como parte da sociedade, composta por redes e associações entre o Estado e a família, ou entre o Estado, os mercados e a comunidade, formadas para avançar interesses comuns e facilitar a ação coletiva. Dentro desta concepção há diferentes abordagens. Por exem-

<sup>3</sup> A propósito da discussão sobre o conceito de sociedade civil em outros pontos do globo, ver Glasius et al. (2004).

<sup>4</sup> Para uma análise da evolução deste conceito e das leituras alternativas ver Cohen e Arato (1992).

plo, uma versão descreve as atividades que são prosseguidas fora da esfera de influência do Estado, podendo incluir tanto as atividades de associações e movimentos sociais como as das empresas, enfatizando a esfera da liberdade, sem coerção do Estado. No segundo caso, o conceito de sociedade civil refere-se a distinções em relação quer ao Estado, quer ao mercado, designando não só a esfera da liberdade, mas também a da solidariedade. Tanto numa como noutra, a sociedade civil é construída como o "outro", assumindo características ausentes nos outros espaços. A perspectiva normativa concebe a sociedade civil como um tipo de sociedade, sendo descrita como a esfera do serviço aos outros e o terreno onde se geram atitudes e valores como cooperação, confiança, tolerância e não-violência. Alguns autores ligam o associativismo a este tipo de sociedade por propriedades intrínsecas das associações. Este é, por exemplo, o caso da recente teorização e medição do capital social e também a visão favorecida pela perspectiva comunitarista. A terceira perspectiva vê a sociedade civil como a "esfera pública", inspirada no trabalho de Habermas, concebendo-a como a esfera da deliberação pública, diálogo racional e exercício da cidadania ativa em busca do interesse comum (Edwards, 2004, p. viii). Edwards procura articular as três perspectivas, mostrando que é possível construir uma interpretação do conceito de sociedade civil que ultrapasse problemas identificados nas três versões. Considero que tal articulação pode ser também analiticamente efetuada a partir da consideração que cada uma delas foca o seu olhar em sistemas de ação específicos. A perspectiva descritiva enfatizando as organizações, a perspectiva normativa enfatizando uma lógica sistêmica e a perspectiva da esfera pública dando relevo à interação.

É na relação entre sociedade civil, Estado, economia e comunidade que proponho ler relacionalmente a idéia de sociedade civil. As tensões inerentes ao conceito e os seus paradoxos são espelhados nas descrições destas idéias. No que se refere à idéia de Estado, destaco o paradoxo para o qual Willke chama a atenção relativamente à conceitualização do Estado herdada de Hegel.

*Ao colocar o Estado em justaposição com a sociedade civil e depois recombinar os dois por via da dialética da unidade e da diversidade, Hegel cria o paradoxo do Estado. É o paradoxo de um Estado que representa a unidade em face da diversidade e depois não tem forma de evitar a necessidade de representar a unidade da unidade e da diversidade e por aí adiante, numa espiral infinita (Willke, 1986, p. 8).*

Para Willke, este paradoxo atinge o seu auge no Estado-Providência na medida em que este se comprometeu com o bem-estar da sociedade. Sendo a unidade da unidade e da diversidade,

o Estado é responsável pela solução dos problemas sociais e, portanto, o lugar onde expectativas infinitas podem ser colocadas (incluindo as expectativas relativamente a um papel reduzido do Estado) e, conseqüentemente, o alvo de "desapontamento profundo", dada a incapacidade de cumprir todas as expectativas. Podemos ver o outro lado deste paradoxo na descrição contraditória da sociedade civil sugerida na leitura de Gramsci (1971) como sendo, simultaneamente, a esfera (famílias, meios de comunicação, escolas e universidades) através da qual se constrói a hegemonia ideológica e onde a sociedade resiste e se rebela contra determinados projetos hegemônicos. Por outras palavras, a esfera onde o Estado penetra (coloniza) a sociedade (ou o mundo da vida) e a esfera onde a sociedade (ou mundo da vida) resiste a essa mesma penetração.

Já no que se refere à economia na sua versão dominante, ela também diz respeito a uma observação específica que não recobre todas as possibilidades das relações econômicas. Jessop (2004) descreve a construção da "economia imaginada" como um processo discursivo com efeitos materiais no que se refere às inclusões/exclusões que opera. Como diz o autor, apenas um fragmento da economia é objeto de "cálculo, gestão, governação ou orientação", a parte que foi "discursiva e, talvez, organizacional e institucionalmente fixada como objeto de intervenção", organizada como um conjunto de relações sociais constituindo os sistemas econômicos (Jessop, 2004, p. 4). A economia social e a economia solidária oferecem-se como imaginários alternativos ao imaginário dominante. A construção da "economia imaginada" moderna está associada à gênese da ciência econômica e é bem ilustrada na separação entre economia pura e economia social. Bidet (2000) descreve como Walras criou a distinção entre estas enquanto dois ramos da ciência econômica. Enquanto a economia pura, considerada de nível superior, se preocupava com as leis naturais do comportamento econômico, a economia social preocupar-se-ia com a dimensão normativa, com o estudo do valor moral das aplicações econômicas e com a arena da intervenção estatal no sentido de articular interesse e justiça<sup>5</sup>.

A comunidade sofre o mesmo paradoxo, ela surge ao mesmo tempo que o conceito de sociedade e, em certos autores, como contraposição a esse conceito (Vibert, 2004). Enquanto a sociedade ganhou um sentido geral e abstrato como a esfera de todos os indivíduos livres, a comunidade foi usada para descrever a esfera da pertença social, das relações de proximidade. O conceito de comunidade evoluiu como uma reação às relações contratuais, impessoais, egoístas e utilitárias das sociedades capitalistas modernas, fosse numa versão de melancolia pelo passado ou numa versão de indivíduos livres ultrapassando o egoísmo<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Enquanto no mundo anglo-saxônico o termo "social economy" se manteve próximo desta descrição, na França foi usado por André Gide para designar as organizações da economia social, considerando o papel da cooperação na articulação entre interesse e justiça e como via para a abolição do trabalho assalariado e para a emancipação.

<sup>6</sup> A idéia de comunidade ressurgiu mais recentemente, por exemplo, no conceito de capital social, referindo-se quer a relações sociais face a face no seio de pequenos grupos ou a relações entre diferentes grupos. No projeto político comunitarista, ela surge em lugar do ou em paralelo com o descritivo da comunidade política que antes constituía o Estado-nação.

A constituição das ciências sociais coincide com a instituição das separações modernas. Se a ciência econômica se ocupou da economia, a sociologia ocupou-se da sociedade e deu um importante contributo em termos da separação entre sociedade e comunidade, nomeadamente nas dicotomias entre *Gemeinschaft* e *Gesellschaft* e solidariedade mecânica e solidariedade orgânica criadas por Tonnies e por Durkheim. Uma das suas preocupações fundadoras foi justamente a "questão social", expressa nas preocupações de Comte de construir uma física social ou de Durkheim em estudar as causas da anomia vigente.

## A questão social e as iniciativas da sociedade civil

A "questão social" foi a designação usada pelas elites para descrever o contexto do surgimento de inúmeras iniciativas populares em reação às condições de trabalho e vida da industrialização e do capitalismo liberal. Estas iniciativas podem ser interpretadas como uma reação à tendencialmente crescente pressão para a subordinação das relações sociais às exigências da acumulação capitalista, conforme descrito por Polanyi (1944). Elas são uma mistura do fim da ordem corporativa do *ancien régime*, da revolução política burguesa, das condições sociais da revolução industrial e da constituição de duas novas classes sociais, burguesia e proletariado, da difusão de propostas de inspiração marxista e socialista e da reação da Igreja Católica quer ao capitalismo liberal, quer aos movimentos socialistas. Os modos como se concretizam estas iniciativas são muito diversos, adquirindo novas formas ou reformulando antigas. Há iniciativas que aspiram a uma nova forma de sociedade, propondo soluções "holísticas" alternativas para as condições de vida dos trabalhadores, abrangendo proteção social, educação, cultura, condições laborais, participação política, etc. Outras são tentativas de procurar restabelecer a ordem perdida ou procurar uma nova ordem, como as iniciativas reformistas da burguesia, na forma de organizações filantrópicas e outras. Do Estado surgem políticas sociais para impedir a progressão de idéias revolucionárias e solidificar o Estado-nação (como foi o caso da Alemanha de Bismarck) e/ou em resultado da pressão dos movimentos de trabalhadores no sentido da assunção pelo Estado de responsabilidades mais amplas. As iniciativas populares tiveram um papel fundamental como precursoras e mesmo impulsionadoras dos esquemas públicos nacionais de proteção social e da crescente responsabilização do Estado por outras áreas como a educação, a saúde, a assistência social, etc. O modo como se deram estes

desenvolvimentos na Europa variou consoante os contextos institucionais, tradições políticas, relações de forças entre as classes sociais e relações entre os movimentos operários e o Estado e o grau de consolidação das iniciativas da sociedade civil. Como observa Pierson (2004), em muitos casos o desenvolvimento tardio de políticas públicas de bem-estar resulta da existência de alternativas à administração do bem-estar pelo Estado.

O momento que se segue a estes movimentos sociais foi descrito por Chanial e Laville (2005, p. 59) como de "domesticação através do direito". Segundo os autores, ao longo dos séculos XIX e XX, estas iniciativas foram ajustadas no quadro da separação entre economia, Estado e sociedade e dos imaginários dominantes (onde se inclui o da separação). É neste contexto que se desenham os vários estatutos legais das cooperativas, das mutualidades e das associações e, em muitos países, se dá a separação entre as associações e os sindicatos.

O desenvolvimento do Estado-Providência<sup>7</sup> no pós-IIª Guerra e o envolvimento do Estado na regulação mercantil intensificaram a integração destas iniciativas no quadro do Estado e do mercado. O Estado nacional criou um leque de serviços universais, dentro das fronteiras do Estado-nação, e controlados pela administração pública, e muitas das iniciativas existentes fora do controle direto do Estado passaram a fazer parte do projeto de universalização do acesso aos direitos sociais. Assim se desenvolveu no âmbito do Estado a lógica redistributiva, simultaneamente divergente e complementar da lógica mercantil e da lógica da reciprocidade familiar (Polanyi, 1944), ancorada em solidariedades abstratas nos contornos territoriais do Estado-nação. Muitas iniciativas da sociedade foram incorporadas nos sistemas de bem-estar mantendo algum grau de autonomia ou sendo nacionalizadas, o mesmo se passando com iniciativas e organizações cuja gênese se reportava a momentos anteriores ao dos movimentos dos trabalhadores. Enquanto alguns serviços e organizações foram nacionalizados, outros mantiveram algum grau de autonomia, mas desenvolveram forte isomorfismo com os serviços do Estado<sup>8</sup>. Ao contrário da idéia de que o desenvolvimento recente das organizações não lucrativas resulta do fracasso do Estado, historicamente é mais correto o inverso. Como refere Salamon (1987), o Estado-Providência veio responder a insuficiências das organizações não lucrativas, nomeadamente, ao particularismo (substituído pelo universalismo das políticas sociais), ao amadorismo (substituído pela profissionalização) e à insuficiência filantrópica (substituída pela capacidade do Estado na cobrança de impostos).

Os moldes em que esta integração das iniciativas da sociedade civil no Estado se verificou dependeram dos contextos

<sup>7</sup> Por me reportar significativamente à realidade europeia, referir-me-ei ao Estado-Providência designando uma forma específica de Estado. De qualquer modo, muitos aspectos do Estado-Providência keynesiano foram partilhados com os Estados desenvolvimentistas (Santos, 1999), tal como o são as suas crises e a sua sucessão por políticas que apontam para uma retração do papel do Estado nas suas áreas de intervenção tradicionais.

<sup>8</sup> Este isomorfismo institucional (DiMaggio e Powell, 1983) resulta, em grande parte, dos mecanismos específicos de relacionamento entre o Estado e as organizações, sendo tanto mais coercivos quanto mais as atividades se aproximavam das responsabilidades assumidas pelo Estado enquanto expressão e garante do "bem comum".

específicos (Ferreira, 2006). Nos países da Europa do Norte, que desenvolveram sistemas de proteção social públicos e compreensivos, muitas organizações na área da proteção social mantiveram-se fora do núcleo central da provisão, mas continuaram a desenvolver um papel de precursoras, inovando e posteriormente pressionando o Estado a assumir a provisão; um papel de movimento social. Na Europa continental, de matriz corporativa, as organizações foram integradas no núcleo central da provisão de muitos serviços e mecanismos de proteção social, partilhando a responsabilidade pelo "bem comum". No Reino Unido, onde prevalece atualmente uma perspectiva residualista da intervenção do Estado, as organizações voluntárias afirmaram-se como atuando nas falhas das responsabilidades públicas, sendo porta-vozes das exigências dos grupos de cidadãos em relação a estas falhas, ao mesmo tempo que na área da provisão se têm vindo a encontrar em concorrência crescente com o setor lucrativo. No contexto de sistemas públicos subdesenvolvidos dos países da Europa do Sul, a relação entre as organizações e o Estado baseou-se no princípio católico da subsidiariedade, segundo o qual as solidariedades mais próximas têm prioridade a nível da atuação e só em caso de fracasso destas o Estado deve atuar com provisão direta<sup>9</sup>. Como nota Anheier (2002), estes modelos são tributários da formulação e resolução da questão social nos diferentes contextos.

No caso das organizações que operavam no mercado em competição com as empresas mercantis, também elas desenvolveram mecanismos de isomorfismo com o mercado, ao atuarem num espaço dominado por uma "economia imaginária" alheia a muitos dos seus princípios, estruturas e normas de funcionamento. Carpi (1997, p. 253) refere-se a estes processos como sendo de "encapsulação" do movimento social no Estado e no mercado; o resultado da imposição da lógica funcional da estrutura organizacional sobre os valores enquanto movimento social. Segundo o autor, a economia social afastou-se do movimento social inicial dos trabalhadores e, mais genericamente, da sociedade civil através da subordinação da lógica associativa a uma lógica de negócios, por via da racionalização da gestão e da evolução do papel da liderança individual. Assim, para o autor, ao afastarem as suas atividades de produção dos seus projetos de sociedade, muitas organizações afastaram-se da sociedade civil.

A crise do Estado-Providência nos anos 1970 coincidiu com um ressurgimento dos movimentos sociais e de múltiplas iniciativas da sociedade civil. Santos (1994) descreve este período como uma reação do pilar da comunidade (relações de solidariedade horizontais) à colonização pelo Estado e pelo mercado. Nos Estados-Providência desenvolvidos, Bouchard *et al.*

(2000) identificam a reação da sociedade civil a duas crises: a crise dos sistemas de produção em massa e da relação salarial fordista, levando a iniciativas de desenvolvimento local e à procura de relações laborais alternativas; e a crise do Estado-Providência burocrático, levando à emergência de serviços alternativos por parte de organizações não lucrativas e cooperativas sociais. Reportando-se a estas iniciativas, Pestoff (2005) destaca, por exemplo, a co-produção de serviços sociais como uma forma de romper com a separação entre produtores e consumidores e entre o Estado e os cidadãos no consumo e na produção. Uma vez mais são as separações que são questionadas. O ressurgimento das iniciativas da sociedade civil na forma de empresas sociais e outras iniciativas da economia solidária está também documentado. Para além disso, estas iniciativas estendem-se para lá da proteção social, trazendo preocupações relacionadas à relação com a natureza, às relações de poder no espaço doméstico, ao racismo, aos direitos sexuais, ao produtivismo, etc.

A crise não parece ter-nos abandonado desde então, mas a crise dos anos 1960-70 é diferente da crise atual, pois, se a primeira se inseria no quadro das exigências de um papel mais avançado do Estado-Providência, a crise atual parece verificar-se no contexto da sua irreduzível retração. Agora é a própria natureza do Estado que parece estar em reconfiguração. Os efeitos desta crise sentem-se no aumento do desemprego de longa duração, da pobreza e da exclusão social, da precarização da relação salarial e no aprofundamento das desigualdades. Estes fenômenos atravessam todas as sociedades, ainda que tenham expressão mais aguda nos países do Sul, onde se juntam, com maior intensidade, os efeitos das guerras, das epidemias, da degradação ambiental e da destruição das economias locais e da sustentabilidade dos habitats humanos. Na Europa, como em muitos outros espaços, emergem iniciativas de economia social visando a integração pelo trabalho, geralmente designadas de empresas sociais e enquadráveis no conceito de economia solidária. A inserção faz-se não por apelo ao papel do Estado mas pela participação econômica, de preferência em formas diferentes das organizações mercantis. À medida que as interdependências globais se tornam mais evidentes, intensificam-se as relações de solidariedade globais através de movimentos de que o Fórum Social Mundial é expressão paradigmática. Se na Europa as organizações de solidariedade social, ou do terceiro setor, vão ganhando um lugar central na provisão de serviços enquanto o Estado se desresponsabiliza da provisão de bem-estar social ou de sustentação das economias locais, nos países do Sul estas organizações são cada vez mais responsáveis pela sobrevivência de pessoas e comunidades, procurando não só pressionar os Estados a assumir responsabilidades pelo bem-estar,

<sup>9</sup> Esta distinção, a que procedi noutra lugar (Ferreira, 2006), é desenhada a partir da tipologia de Estados-Providência de Esping-Andersen (1990), a que se juntam as análises relativas ao modelo do Sul da Europa (ver Andreotti *et al.*, 2001). A coincidência entre regimes de Estado-Providência e regimes de terceiro setor foi sugerida por Salamon e Anheier (1998) e tem vindo a ser identificada em estudos europeus sobre o terceiro setor e a economia social (ver, por exemplo, Evers e Laville, 2004). Adoto a definição europeia de terceiro setor, que perspectiva as organizações não lucrativas atuando sobretudo nas áreas da proteção social enquanto parte da sociedade civil nas misturas de bem-estar que caracterizam os Estados-Providência europeus (Evers, 1995).

mas também apelando a um conjunto mais amplo de potenciais responsabilizáveis, como as empresas ou os indivíduos enquanto cidadãos e consumidores e muitos agentes operando para além das fronteiras do Estado-nação.

## A nova sociedade civil e a nova questão social

Muitas das tendências que se desenvolvem na Europa e a nova relação entre o Estado e a sociedade civil parecem enquadrar-se numa nova configuração ou, como Jessop (2002) refere, num novo regime de acumulação, que tem as seguintes características: (i) promoção de inovação e flexibilidade permanentes para impulsionar a competitividade e políticas de oferta para fomentar a economia do conhecimento como "conceito organizador do desenvolvimento de políticas de acumulação"; (ii) política social subordinada às exigências da política económica e, como tal, promoção de flexibilidade e empregabilidade no mercado de trabalho, redefinição das qualificações e competências através da educação e formação profissional, cortes nas despesas sociais, sobretudo as relacionadas com a relação de trabalho, ênfase nas políticas de ativação; (iii) perda da importância da escala nacional como principal escala de ação na política social e económica para outras escalas acima ou abaixo do Estado-nação, através dos níveis globais de agências e fóruns internacionais e intergovernamentais, e das escalas regional e local; e (iv) passagem do governo para a governação e metagovernação, implicando uma importância crescente das redes e das parcerias público-privado como modos de coordenação.

São amplos os impactos destas transformações na sociedade civil e no modo como podem levar ao equacionamento da nova questão social. Ao mesmo tempo que as medidas de flexibilização e o desinvestimento em algumas áreas da proteção social podem acentuar a pressão sobre as organizações da sociedade civil, levando-as a procurar soluções sistêmicas para as questões com que se confrontam – como é o caso das campanhas globais contra a pobreza, o desenvolvimento de iniciativas que procuram gerar inserção e meios de vida pelo trabalho e emprego –, a reorientação das políticas, a mercantilização de alguns serviços sociais e a transferência de responsabilidades do Estado para as organizações do terceiro setor leva também à necessidade de responsabilizar um leque mais amplo de atores, tornando visíveis as ligações entre o económico, o social e o político. A crescente descoincidência das temporalidades entre as instituições existentes no Estado-nação, à medida que as interdependências globais se intensificam, e a multiplicação de escalas acima e abaixo da do território do Estado-nação, muitas vezes promovidas por este (Cameron e Palan, 2003), gera uma multiplicação dos lugares onde as expectativas da sociedade podem ser colocadas, articuladas por iniciativas globais e locais de solidariedade, com atores da sociedade civil atuando em várias escalas, simultaneamente.

A crescente popularidade da noção de governação em substituição da noção de governo emerge num contexto em que

o Estado e o mercado são considerados insuficientes. Entre outras formas organizacionais e contratuais proliferam, por exemplo, parcerias locais envolvendo organizações públicas, não lucrativas e privadas que apontam para a participação de uma maior diversidade de atores na definição e implementação de políticas. São sobretudo estas que tenho em mente neste texto.

Com a popularidade do conceito multiplicaram-se significados, perspectivas e projetos políticos. Rhodes (2000) identificou recentemente sete significados do conceito de governação. Governação pode ser: governação das empresas, em especial em torno das idéias de transparência e prestação de contas; nova gestão pública, significando o Estado mínimo na produção de serviços; boa governação, nas políticas do Banco Mundial que misturam princípios da nova gestão pública com princípios da democracia liberal; interdependência internacional, através do "hollowing out" do Estado e da governação multinível; redes interorganizacionais auto-organizadas; sistema sócio-cibernético, descrevendo uma interação que resulta da multiplicação de atores nas arenas políticas em virtude da diferenciação dos sistemas; nova economia política, referindo-se aos mecanismos de coordenação entre os atores do Estado, mercado e sociedade civil e o papel do Estado em nível da metagovernação.

Nesta última abordagem, a governação é equacionada em termos de formas de organização das relações sociais, modos de coordenação, dos quais são normalmente identificados quatro tipos ideais. Vários autores dedicaram a sua atenção à caracterização destes modos de coordenação. Streeck e Schmitter (1985) identificam a comunidade, o mercado e o Estado e um novo modo de coordenação que identificam com as associações de interesses. Powell (1990) e Thompson (2003) identificam três formas de organização da economia, como sejam a hierarquia, o mercado e as redes. Jessop (2002, p. 230) distingue troca, comando e diálogo para se referir às formas mais típicas das relações do mercado, do Estado e das redes, ainda que não limitadas a estas, já que, por exemplo, a empresa é um exemplo de governação hierárquica, e acrescenta uma quarta forma de governação, a solidariedade, cuja forma típica é o amor (Jessop, 2006). Estas modalidades de governação têm a sua racionalidade típica, a sua espacialidade, critérios de sucesso específicos e também os seus próprios critérios de fracasso. No que se refere aos critérios de sucesso, enquanto o sucesso do mercado é a alocação eficiente, o do Estado é a realização eficaz de objetivos, o das redes é o consentimento negociado e o da solidariedade é o compromisso incondicional.

É sobre o modo de governação designado de rede, associação ou diálogo que me debruço agora. Jessop (2002, p. 52) define-o como "a auto-organização reflexiva de atores independentes envolvidos em relações de interdependência recíproca complexas, estando baseado em diálogo contínuo e na partilha de recursos para desenvolver conjuntamente projetos que são mutuamente benéficos e para gerir as contradições e os dilemas inevitavelmente envolvidos em tais situações". Numa linha próxima, Sorensen e Torfing (2007, p. 9) descrevem "governação em rede" como "(1) articulações horizontais relativamente estáveis de atores interdependentes mas operacionalmente autónomos que (2)

interagem através de negociações, as quais (3) têm lugar num quadro regulativo, normativo, cognitivo e imaginário que é (4) auto-regulado no quadro de limites fixados por forças exteriores e que (5) contribui para a produção de objetivos públicos".

Um aspecto mais evidente deste modo de governação é o fato da sociedade civil, em especial na versão mais explicitamente política, ser chamada a assumir um papel não de confrontação com o Estado, mas de co-responsabilização; uma relação que é teoricamente de iguais, onde agentes e organizações da sociedade civil, agências governamentais e organizações econômicas partilham a responsabilidade pela definição/identificação dos problemas e pela sua resolução<sup>10</sup>.

Se atendermos especialmente aos casos das parcerias multissetoriais locais nas políticas sociais que vêm se desenvolvendo em muitos países, verifica-se uma reconfiguração do papel do Estado. Ele assume agora dois papéis, o de parceiro co-responsável e co-interessado na identificação e resolução de problemas sociais, promotor do desenvolvimento local, co-responsável pela produção da qualidade de vida local, etc. Mas ele é também o organizador destas parcerias, desenhando os seus quadros normativos, providenciando os recursos organizativos que permitem aos atores locais envolver-se na construção do interesse comum do lugar. É o papel da metagovernação, da organização das condições de governação (Jessop, 1998) ou da metaregulação (Santos, 1999), a qual se pode igualmente organizar em termos de meta-hierarquia, meta-troca ou meta-heterarquia (Jessop, 1998). Ou seja, o Estado não é a única fonte de metagovernação, pois parcerias concretas podem ser organizadas a partir de outros modos. Todavia, dado o envolvimento ativo do Estado na promoção destes espaços (o Estado capacitador), ele é frequentemente o seu organizador.

## Governação em rede e sociedade civil

Alguns autores perspectivam a governação em rede como a arena da solidariedade, altruísmo, lealdade e reciprocidade (Thompson, 2003, p. 40), baseada na confiança e em regras negociadas e acordadas pelos membros (Rhodes, 2000, p. 61), onde as regras de decisão principais e os estilos de decisão são a negociação em vez do confronto (Kenis e Schneider, 1991), e que são estruturadas em torno de um consenso atingido através de diálogo (Jessop, 2002). Estes autores tendem a analisar a crescente importância da governação como uma resposta ao fracasso da governação hierárquica do Estado e da governação anárquica do mercado. Trata-se de um modelo que se define por relação a outros modos de coordenação.

Uma outra versão enfatiza as estruturas organizacionais e considera-as como uma articulação entre as várias formas de coordenação, uma mistura de lógicas que inclui a hierarquia, a

troca ou a solidariedade/confiança, mobilizadas em momentos diferentes pelos participantes, de acordo com as necessidades. Assim, Kenis e Schneider (1991, p. 42) definem as redes políticas como estruturas híbridas que misturam diferentes combinações de lógicas de coordenação burocráticas, mercantis, comunitárias e corporativas. Defendem os autores que é a mistura e não a lógica individual que explica a sua função. Benz (1993) também vê nesta mistura de lógicas contraditórias a dinâmica das redes, levando a constantes conflitos e à transformação interna; uma fluidez que Hajer (2004) descreve como "ambiguidade institucional". Em termos empíricos, vários autores identificaram a coexistência de diferentes lógicas, quer ao longo da vida de parcerias concretas, quer em diferentes setores das parcerias (por exemplo, no grupo executivo, na assembléia dos parceiros, e nas atividades e projetos). Isto remete-nos para a idéia de que as parcerias são formas de organização da governação, ou seja, uma forma de metagovernação.

Gostaria agora de explorar os paralelismos entre esta versão e algumas análises sobre a sociedade civil e o terceiro setor não recobertas pela discussão de Edwards (2004). Alguns autores, sobretudo europeus, têm afirmado o seu caráter híbrido, que mistura influências do Estado, do mercado e da comunidade. Brandsen *et al.* (2005, p. 750) definem hibrididade como "arranjos heterogêneos, caracterizados por misturas de origens puras e incongruentes, (ideais)-tipo, 'culturas', mecanismos de coordenação', 'racionalidades' ou 'lógicas de ação'. Segundo Evers (2004), a hibrididade no terceiro setor refere-se não apenas à coexistência de diferentes mecanismos de governação em sistemas e instituições específicos, mas também à estrutura interna dos serviços prestados pelas organizações. Avançando mais um passo, Lipietz (2001, p. 20-34) argumenta que o terceiro setor é um modo de regulação particular, que mistura mercado e Estado e se justifica pela especificidade das suas atividades. O autor refere-se a um efeito de "aura social" (*halo societal*), valor acrescentado ou ainda "efeito de comunidade", referente aos efeitos não pretendidos de atividades levadas a cabo por estas organizações. Estes efeitos conseguem responder a necessidades não satisfeitas em consequência da redução da atividade humana a relações sociais coordenadas pelas lógicas do mercado ou do Estado e do desenvolvimento de uma complexa divisão do trabalho em torno destas duas lógicas; algo descrito por Luhmann (1982) como diferenciação funcional dos sistemas.

A partir desta perspectiva, o fracasso de que podemos falar, e que as iniciativas da sociedade civil tornam evidente, é justamente o das fronteiras criadas entre Estado e mercado e dos seus "imaginários" específicos. Em suma, proponho como hipótese que a sociedade civil tem um papel de mediação que consiste em contradizer a incapacidade criada pela diferenciação funcional dos sistemas e subsistemas sociais em identificar e satisfazer necessidades formuladas no "mundo da vida".

<sup>10</sup> Para alguns autores é um novo corporativismo, o qual se distingue pelo fato de integrar um grupo mais diverso de participantes para além dos parceiros sociais, ou mesmo excluindo estes (Lowndes e Sullivan, 2004).

Em termos empíricos, podemos observar como as misturas efetuadas no terceiro setor ocorrem em nível dos três sistemas de ação: interação, organização e sociedade. Os atores individuais das organizações da sociedade civil estão frequentemente envolvidos em redes interpessoais e as suas trajetórias profissionais envolvem frequentemente a passagem pelos setores público ou privado ou por outras organizações da sociedade civil (Ferreira, 2005). Em nível organizacional e interorganizacional, são levadas a cabo tarefas específicas através da partilha de recursos provenientes de diferentes setores, como financiamento, voluntários, conhecimento, legitimidade ou acesso político. As organizações da sociedade civil tendem a misturar estes recursos relacionando-se com um leque variado de organizações do Estado, do mercado, da comunidade e da sociedade civil. Em nível sistêmico, o terceiro setor exprime necessidades e mistura recursos de diferentes sistemas e destes e do "mundo da vida". Nas suas interfaces com o Estado, o mercado e a sociedade, as organizações da sociedade civil têm vindo a procurar articular nas suas estruturas internas estas lógicas contraditórias. Dada a diversidade de papéis que estas organizações assumem, a diversidade das interfaces que articulam (por vezes dentro da mesma estrutura organizacional) e a diversidade de áreas de atuação, elas podem ser vistas como o lugar onde a complexidade do mundo da vida se traduz em complexidade organizada. Em todo o caso, não há nada de estável e fixo nesta articulação. Ela é profundamente dinâmica, gerando a idéia de que as organizações estão em permanente mudança, fluidez, refletindo a idéia de ambiguidade institucional (Hajer, 2004).

Do mesmo modo, a governação em rede também pode ser estudada nos diversos sistemas de ação. Jessop (s/d, p. 7) apresenta este exercício referindo-se a três níveis de governação e identificando as redes interpessoais, onde os seus membros partilham interesses e orientações sobre o futuro, as redes interorganizacionais, onde as organizações coordenam os seus recursos para atingir um objetivo comum, e a governação intersistêmica, onde os sistemas funcionais são colocados em contato para permitir a compreensão mútua e a co-evolução. Estes níveis interagem e apóiam-se mutuamente. Em termos de exemplos concretos da governação em rede em parcerias interorganizacionais multissetoriais, podemos observar o modo como estes níveis interagem, de forma a que, por exemplo, as redes interpessoais potenciam as articulações interorganizacionais (ou não) e intersistêmicas (por exemplo, através de comunidades epistémicas).

Em suma, o que o terceiro setor e os novos mecanismos de governação fazem é re-articular as separações constitutivas da modernidade, surgindo como uma forma de tentar gerir as crescentes ineficiências destas separações. Todavia, isto não significa o desaparecimento destas separações. Pelo contrário, de certa forma elas parecem reafirmadas, nomeadamente na noção de hibridez, pois ela requer o pressuposto de que há algo puro de que se seja híbrido.

Quer no caso da perspectiva da governação em rede enquanto híbridos de diferentes racionalidades, quer na perspec-

tiva da sociedade civil como composta por relações sociais híbridadas, um aspecto que surge como marcante é o da reflexividade dos atores. Estudando redes de ONG, Riles (2001) exprime este fenómeno usando o conceito de "recursividade inerente", o qual descreve práticas onde a análise e o fenómeno são a mesma coisa, a ponto de que é a autodescrição da rede que gera a sua eficácia. As parcerias baseiam-se na reflexividade para a todo o momento questionarem e alterarem as lógicas internas de governação. Isto é possível porque os diferentes parceiros integram diferentes sistemas e relacionam-se com diferentes lógicas de coordenação. Assim, a todo o momento a lógica hierárquica é desafiada pela lógica da troca, esta é desafiada pela lógica da solidariedade, e assim, sucessivamente. Enjolras (2002), que também perspectiva a economia social como um mecanismo de coordenação que cria compromissos entre diferentes mecanismos de coordenação, refere que esta coordenação de lógicas diversas é tornada possível pelo funcionamento dos seus mecanismos democráticos. Noutro lugar, o autor distingue as associações das formas institucionais dos setores público e lucrativo porque "a associação é o resultado da ação comunicativa intersubjectiva dos seus membros que concordam em levar a cabo uma ação instrumental" (Enjolras, 1998, p. 229).

É enfatizando esta racionalidade reflexiva ou a possibilidade de conceber, quer as novas formas de governação, quer a sociedade civil como articuladoras reflexivas de diferentes racionalidades, que podemos reequacionar os significados dos chamados fracassos do Estado, do mercado e da comunidade e o carácter instrumental destes fracassos para a re-articulação dos sistemas funcionais ou dos modos de governação em espaços propositadamente criados para esta re-articulação. Um primeiro nível destes fracassos é o dos que são identificados no quadro das racionalidades dos modos típicos de governação. Assim, tal como Jessop (2002, 2006) o identifica, o fracasso do mercado é o da ineficiência na alocação, o do Estado é o da não prossecução eficaz dos seus objetivos, o do amor/comunidade é o da traição e o fracasso da rede é o da interminável e infrutífera discussão. Para além destes, há os fracassos que resultam da observação de um modo de governação de acordo com os critérios de outro modo de governação. Assim, o Estado é avaliado pelo mercado pelo excesso de burocracia e pelo constrangimento, o mercado é avaliado pelo Estado por ser incapaz de atingir objetivos de "bem comum", e a comunidade é avaliada pelo mercado pelo seu constrangimento e pelo Estado pelo seu particularismo. São estas dinâmicas que as redes frequentemente contêm e que geram a sua instabilidade. Há ainda um terceiro nível de avaliação relativamente aos fracassos destes modos de governação, que é aquele que é efetuado a partir de um critério de sucesso que ultrapassa as fronteiras entre as formas típicas destes modos de coordenação. Proponho que se considere a igualdade como um desses critérios de sucesso, pois esta obriga a ter em conta as desigualdades estruturais de poder e o modo como estas formas tendem a ignorar tais desigualdades nos seus instrumentos.



## Os fracassos da governação em rede e os desafios da sociedade civil

Todavia, a governação em rede também tem os seus fracassos típicos, nos quais as seletividades estratégicas tenderão a funcionar em prejuízo das possibilidades da sociedade civil, sobretudo no seu papel enquanto forma de expressão/articulação entre o "mundo da vida" e os sistemas.

Os estudos empíricos de parcerias identificam muitas situações de não correspondência entre os pressupostos do modelo ideal da governação em rede e as práticas. Todavia, considero mais útil aqui apontar os fracassos típicos destes modos de governação. No caso de Messner, trata-se da identificação de fracassos inerentes à própria lógica da governação em rede. No caso de Jessop, saliento os fracassos que resultam da natureza contextual da governação em rede e das suas interações com as seletividades estratégicas. Messner (1997, p. 221) refere-se, em termos de fracassos específicos: (i) a um problema de número, relacionado com as limitações práticas em termos do número de participantes na governação em rede e da pressão para a prossecução de objetivos; (ii) a tendência para se procurar um denominador comum com vista à obtenção de consensos, o que leva a que posições mais ousadas sejam evitadas; (iii) bloqueio cognitivo e funcional resultante do desenvolvimento de uma identidade comum e de consenso; (iv) risco de que uma perspectiva se imponha dado o perigo de desacordo constante sobre o que constituem os ganhos e perdas e da necessidade de um estabelecimento de um critério comum sobre estes; (v) a externalização dos custos, mais facilitada pela tendência para o fechamento em relação ao exterior e não interiorização das interdependências; (vi) a ausência de um centro de poder identificável nas relações de poder desiguais; (vii) o perigo do medo de evitar o conflito.

Jessop (2002, p. 238-240) identifica três possibilidades de fracasso. A primeira deriva da assimetria estrutural nas relações interdependentes entre capital e trabalho e formas mercantis e não mercantis, já que o ideal de simetria entre estas raramente ocorre (apesar de estar freqüentemente pressuposto nos mecanismos de governação) quando está em jogo a acumulação. A segunda possibilidade relaciona-se com o fato de que os arranjos da governação estão inseridos no sistema estatal e, portanto, dependentes da capacidade de articulação entre diferentes escalas e temporalidades, bem como da capacidade do Estado em reter o controle sobre as suas funções técnico-econômicas, políticas e ideológicas e as articular nos objetivos do Estado (dependência esta que o fechamento da rede tende a ignorar). A terceira dificuldade relaciona-se com a governação destes mecanismos de governação, nomeadamente em nível de: (i) problemas de articulação entre os níveis interpessoal, interorganizacionais e intersistêmicos resultantes da relação problemática entre representantes e representados; (ii) conhecimento em relação ao objeto de governação; (iii) e articulação com outros mecanismos de governação.

Em suma, a governação em rede cria um imaginário de igualdade entre os parceiros e de neutralidade dos mecanismos que não

corresponde à realidade, um espaço fechado onde as interdependências externas são freqüentemente ignoradas ou não fazem parte do horizonte possível de ação. A própria diversidade interna é ignorada, os mecanismos de prestação de contas são mais fluidos e os atores podem instrumentalizar a mudança de um modo de ordenação para outro, não por motivos de eficácia, mas como forma de proteção em relação aos desafios a partir do exterior.

Assim, estas novas formas de governação têm muito de paradoxal, pois, se por um lado parecem apontar para uma crescente capacidade dos grupos sociais participarem na definição dos problemas e nas suas soluções, por outro lado, apontam para o controle crescente do Estado nos pressupostos que permitem a capacidade desses mesmos atores sociais participarem (em nível da metagovernação). Se têm potencialidades em termos de abertura de espaços de democracia participativa, têm também deficiências que resultam da diferente capacidade dos atores sociais para essa mesma participação e das seletividades que os seus mecanismos incorporam. Para além disso, tratando-se de espaços que funcionam na interseção das diferentes racionalidades dos diferentes atores, os seus mecanismos de democracia e prestação de contas são mais indefinidos e variáveis, dependendo das relações de poder e das negociações existentes dentro desses espaços. Neste sentido, no contexto das desigualdades estruturais de poder, é crucial o nível da metagovernação na criação de condições para a existência de pluralidade nestes espaços, sem a qual eles não possuem nem legitimidade, nem utilidade (pelo menos de acordo com a racionalidade que os justifica). Trata-se de uma nova forma de Estado, que Santos discutiu como o "Estado como novíssimo movimento social" (Santos, 1999).

A inserção da sociedade civil nestes mecanismos de governação é problemática, pois eles também impõem a seleção daqueles que legitimamente podem participar na construção do projeto comum, oferecendo as suas próprias definições de sociedade civil. A posição destas organizações é freqüentemente dual. Por um lado, são co-produtoras de serviços, a par com organizações públicas e privadas, e especialistas nos problemas e nos grupos sociais com que se relacionam, a par com os serviços públicos. Por outro lado, são representantes destes mesmos grupos sociais, capazes de articular as suas exigências e, como tal, seus porta-vozes. Os interesses que são chamadas a representar são freqüentemente duplos. Por um lado, o interesse organizacional, lado a lado com outros interesses particulares articulados em torno de interdependências e projetos que permitem esta prossecução de interesses. Por outro lado, elas representam um interesse comum que vai para além dos interesses organizacionais estritos e se amplia ao bem-estar de determinados grupos sociais (ex.: organizações de luta contra a pobreza, organizações de luta contra a violência doméstica), de determinado território (ex.: organizações de desenvolvimento local) ou da humanidade (ex.: organizações ambientalistas). Muito freqüentemente estes dois papéis são indissociáveis nas organizações do terceiro setor. O fato de uma organização lutar pelos seus interesses organizacionais no que toca à sua sobrevivência reflete-se na capacidade da prossecução da agenda mais ampla que é a sua razão de existir. Mas nem sempre o quadro mais geral onde se encontram facilita estes papéis. Por exemplo,

por critérios de transparência e de prestação de contas típicos do Estado ou do mercado<sup>11</sup>, existe em muitos destes instrumentos de governação a pressão para uma definição clara dos papéis, o que é problemático em termos destas organizações e da eficácia do seu papel na governação.

Por isso, existe um novo desafio para a sociedade civil que é o da capacidade de negociar em nível da metagovernação sobre os pressupostos da organização da governação. A ênfase política do conceito de sociedade civil abre perspectivas para esta possibilidade, mas em muitas versões a definição de sociedade civil é efetuada a partir da perspectiva do Estado ou da economia ou da sociedade. Esta separação tem que ser abandonada para uma reconstituição reticular do conceito de sociedade civil. Esta definição ganha com a consideração sobre a emergência crescente de formas híbridas em nível das formas de coordenação, das organizações e das tecnologias de governação e o sentido da crescente complexidade trazida por estas formas híbridas. Assim, para além da referência ao papel do Estado na metagovernação, também se coloca a questão da organização da hibridiz existente por forma a que determinadas lógicas não tenham prevalência sobre outras, tanto mais quanto a tendência para a hibridiz que se parece acentuar atualmente é a da penetração da lógica mercantil em esferas onde antes as misturas decorriam entre o Estado, a comunidade e a sociedade civil, nomeadamente a da proteção social (Newman, 2001).

## Conclusão

Procurei defender ao longo deste texto a necessidade de uma nova forma de olhar a sociedade civil ultrapassando as separações construídas na modernidade. Estas separações não desaparecem, mas são re-articuladas em formas híbridas enquanto muda a própria natureza das fronteiras. Associei as transformações na sociedade civil à necessidade de explorar a natureza relacional do conceito, nomeadamente tendo presente o seu conteúdo teórico, mas também o desenvolvimento histórico da relação entre os processos de desenvolvimento do capitalismo e as iniciativas de organizações e movimentos sociais que designamos de sociedade civil. As formas contemporâneas das circunstâncias que dão origem à nova questão social e as transformações associadas à crise do Estado-Providência e a uma nova forma de Estado que se desenha apontam para essa mesma necessidade de re-conceitualizar o papel da sociedade civil. Foquei, sobretudo, a discussão em torno da passagem do governo para a governação e os impactos desta passagem na sociedade civil. Proponho que, analiticamente e estrategicamente, se foquem as dinâmicas e as relações em detrimento das fronteiras, bem como o modo como são governadas estas mesmas dinâmicas e relações.

Não se trata de eliminar as separações, pois, como bem demonstra Walzer (1984), a ausência de algumas separações resulta, por vezes, em autoritarismo e em formas de fascismo. Tra-

ta-se, antes, de repensar estas separações à luz das re-articulações efetuadas pela sociedade civil e o modo como exibem a contingência destas separações a partir das exigências formuladas no mundo da vida. Neste sentido, os fracassos podem ser vistos como mecanismos dinâmicos necessários de pressão para a concretização do diálogo entre aspirações sociais. Porém, também aqui é necessário que todos os pontos de vista tenham a mesma oportunidade de ter impacto sobre as novas formas de governação, pelo que a questão da democracia é crucial.

Finalmente, é crucial que estes mecanismos específicos não sejam vistos fora dos contextos mais amplos em que se inserem e que ampliem (em vez de reduzirem) as ligações e as interdependências entre as diversas escalas do local ao global. Estas articulações devem ser desenhadas em nível da metagovernação, assim se reafirmando, quer o papel do Estado, quer o papel da sociedade civil, para que as novas formas de governação local não signifiquem o isolamento do social relativamente às dinâmicas nacionais e globais das decisões econômicas.

## Referências

- ANDREOTTI, A.; GARCIA, S.; GOMEZ, A.; HESPANHA, P.; KAZEPOV, Y.; MINGIONE, E. 2001. Does a Southern European model exist? *Journal of European Area Studies*, 9(1):43-62.
- ANHEIER, H.K. 2002. The third sector in Europe: Five theses, *Civil Society Working Paper 12*, Centre for Civil Society, LSE, Fevereiro, 17 p.
- BENZ, A. 1993. Commentary on O'Toole and Scharpf: The Network Concept as a Theoretical Approach. In: F.W. SCHARPF (ed.), *Games in hierarchies and networks: analytical and empirical approaches to the study of governance institutions*. Frankfurt am Main, Campus Verlag/Boulder, Westview Press, p. 167-175.
- BIDET, É. 2000. Économie sociale, nouvelle économie sociale et sociologie économique. *Sociologie du travail*, 42:587-599.
- BOUCHARD, M.; BOURQUE, G.L.; LÉVESQUE, B.; DESJARDINS, É. 2000. *L'évaluation de l'économie sociale dans la perspective des nouvelles formes de régulation socio-économique de l'intérêt général*. Cahiers du CRISES, paper ET 0013, 28 p.
- BRANDSEN, T.; DONK, W.V.D.; PUTTERS, K. 2005. Griffins or chameleons? Hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the Third Sector. *International Journal of Public Administration*, 28(9):749-765.
- CAMERON, A.; PALAN, R. 2003. The imagined economy: Mapping transformations in the contemporary State. In: N. BREENER; B. JESSOP; M. JONES; G. MacLEOD (orgs.), *State/Space: A Reader*. Oxford, Blackwell, p. 165-184.
- CARPI, J.A.T. 1997. The prospects for the social economy in a changing world. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68(2):247-279.
- CHANIAL, P.; LAVILLE, J.-L. 2005. L'Économie sociale et solidaire en France. In: J.-L. LAVILLE ; J.-P. MAGNEN ; G.C.D.F. FILHO ; A. MEDEIROS (eds.), *Action publique et économie solidaire: Une perspective internationale*. Ramonville Saint-Agne, Éditions Éres, p. 47-74.
- COHEN, J.L.; ARATO, A. 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MIT Press, 771 p.
- DiMAGGIO, P.; POWELL, W.W. 1983. The Iron Cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2):147-160.

<sup>11</sup> Sobre as diferenças entre os mecanismos de prestação de contas do Estado, mercado e terceiro setor ver Goodin (2003).

- EDWARDS, M. 2004. *Civil Society*. Cambridge, Polity, 138 p.
- ENJOLRAS, B. 1998. Crise de l'État-providence, lien social et associations : éléments pour une socio-économie critique. In : J.-L. LAVILLE ; A. CAILLÉ (eds.), *Une seule solution, l'association? socio-économie du fait associatif*. *Revue du MAUSS*, 11:223-236.
- ENJOLRAS, B. 2002. *L'économie solidaire et le marché : modernité, société civile et démocratie*. Paris, l'Harmattan, 201 p.
- ESPING-ANDERSEN, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity, 248 p.
- EVERS, A. 1995. Part of the welfare mix: The Third Sector as an intermediate area. *Voluntas*, 6(2):159-182.
- EVERS, A. 2004. Mixed welfare systems and hybrid organisations – Changes in the governance and provision of social services. In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR THIRD-SECTOR RESEARCH: CONTESTING CITIZENSHIP AND CIVIL SOCIETY IN A DIVIDED WORLD, 6, Toronto, 2004, *Anais...*, Toronto, ISTR, 16 p.
- EVERS, A.; LAVILLE, J.-L. 2004. *The Third Sector in Europe*. Cheltenham, Northampton, Edward Elgar Publishing, 266 p.
- FERREIRA, S. 2005. O que tem de especial o empreendedor social? *Oficina do CES*, 223, 43 p.
- FERREIRA, S. 2006. The South European and the Nordic welfare and third sector regimes – how far were we from each other? In: A-L. MATTHIES (org.), *Nordic Civic Society Organisations and the Future of Welfare Services. A Model for Europe?*, Copenhagen, Norden, p. 301-326.
- GLASIUS, M.; LEWIS, D.; SECKINELGIN, H. 2004. *Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts*. Abigdon/New York, Routledge, 213 p.
- GOODIN, R. E. 2003. Democratic accountability: The distinctiveness of the Third Sector. *Archives européennes de sociologie*, 44(3):359-396.
- GRAMSCI, A. 1971. *Selections from the Prison Notebooks*. Londres, Lawrence & Wishart, 483 p.
- HABERMAS, J. 1989. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge, MIT Press, 301 p.
- HAJER, M. 2004. Three dimensions of deliberative policy analysis – Analysing governance networks in rebuilding Ground Zero. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON DEMOCRATIC NETWORK GOVERNANCE, Copenhagen. Disponível em [http://www.ruc.dk/demnetgov\\_en/conference/int\\_conf/papers/MaartenHajer\\_paper/](http://www.ruc.dk/demnetgov_en/conference/int_conf/papers/MaartenHajer_paper/); acessado em 17/03/2008.
- JESSOP, B. s/d. *The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on some Problems and Limits of Economic Guidance*. Publicado pelo Department of Sociology, Lancaster University. Disponível em <http://www.lancs.ac.uk/fass/sociology/papers/jessop-governance-of-complexity.pdf>, acessado em 17/03/2008.
- JESSOP, B. 1998. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, 50(155):29-45.
- JESSOP, B. 2002. *The future of the capitalist state*. Oxford, Polity, 330 p.
- JESSOP, B. 2004. Critical semiotic analysis and cultural political economy. *Critical Discourse Studies*, 1(1):159-174.
- JESSOP, B. 2006. *Some Reflections on Multi-Level Governance*. Comunicação na conferência MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN DER TRANSNATIONAL POLITIK, Kassel Universität, 9 e 10/11/2006.
- JESSOP, B. 2007. *State Power*. Cambridge, Polity Press, 200 p.
- KENIS, P.; SCHNEIDER, V. 1991. Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox. In: B. MARIN; R. MAYNTZ (orgs.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt, Campus, p. 25-59.
- LIPIETZ, A. 2001. *Pour le Tiers Secteur – L'économie sociale et solidaire : pourquoi et comment*. Paris, La Découverte, 155 p.
- LOWNDES, V.; SULLIVAN, H. 2004. Like a horse and carriage or a fish on a bicycle: How well do local partnerships and public participation go together? *Local Government Studies* 30(1):51-73.
- LUHMANN, N. 1982. *The Differentiation of Society*. New York, Columbia University Press, 482 p.
- LUHMANN, N. 1993. Deconstruction as second order observing. *New Literary History*, 24(4):763-782.
- MESSNER, D. 1997. *The Network Society: Economic Development and International Competitiveness as problems of social governance*. Londres, Frank Cass Publishers, 413 p.
- NEWMAN, J. 2001. *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London, Sage, 198 p.
- PESTOFF, V. 2005. Hurdles to the Third Sector and the democratization of the welfare state. In: THIRD SECTOR STUDY GROUP CONFERENCE OF THE EUROPEAN GROUP OF PUBLIC ADMINISTRATION, Berna. Disponível em: <http://www.egpa-thirdsector.eu/resources/papers2005/pestoff.pdf>, acessado em 17/03/2008.
- PIERSON, P. 2004. Late industrializers and the development of the welfare state. *Social Policy and Development Programme Paper*, 16, 36 p.
- POLANYI, K. 1944. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*. Boston, Beacon Press, 315 p.
- POWELL, W.W. 1990. Neither market or hierarchy: Network forms of organisation. *Research in Organizational Behaviour*, 12:295-336.
- RHODES, R.A.W. 2000. Governance and public administration. In: J. PIERRE (org.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford/New York, Oxford University Press, p. 54-90.
- RILES, A. 2001. *The Network Inside Out*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 242 p.
- SALAMON, L.M. 1987. Partners in public service: The scope and theory of government-nonprofit relations. In: W.W. POWELL (org.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven/London, Yale University Press, p. 99-117.
- SALAMON, L.M.; ANHEIER, H.K. 1998. Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas*, 9(3):213-248.
- SANTOS, B.S. 1994. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto, Edições Afrontamento, 299 p.
- SANTOS, B.S. 1999. A reinvenção solidária e participativa do Estado. *Oficina do CES*, 134:1-54.
- SOKOLOWSKI, S.W. e SALAMON, L.M. 2005. Mirror, mirror on the wall. Commentary on Heinrich. *Journal of Civil Society*, 1(3):235-240.
- SORENSEN, E.; TORFING, J. 2007. Introduction. Governance network research: Towards a new generation. In: E. SORENSEN; J. TORFING (eds.), *Theories of Democratic Network Governance*. New York, Palgrave, p. 1-21.
- STREECK, W.; SCHMITTER, P.C. 1985. Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order. *European Sociological Review*, 1(2):119-138.
- THOMPSON, G. 2003. *Between Hierarchies and Markets: The Logic and Limits of Network Forms of Organization*. Oxford, Oxford University Press, 272 p.
- VIBERT, S. 2004. La communauté est-elle l'espace du don? De la relation, de la forme et de l'institution sociales (1re partie). *Revue du MAUSS*, 24:353-374.
- WALZER, M. 1984. Liberalism and the art of separation. *Political Theory*, 12(3):315-330.
- WILLKE, H. 1986. The tragedy of the State. Prolegomena to a theory of the State in polycentric society. *Archiv für Rechts-und Sozialphilosophie*, 72(4):455-467.

Submetido em: 23/11/2007

Aceito em: 18/01/2008