



UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS E TERCEIRO SETOR

Fundamentos comunitaristas da cooperação em políticas públicas

DISPONÍVEL
EM VERSÃO
IMPRESSA

João Pedro Schmidt



UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS E TERCEIRO SETOR

Fundamentos comunitaristas da cooperação em políticas públicas





Reitora

Carmen Lúcia de Lima Helfer

Vice-Reitor

Eltor Breunig

Pró-Reitor de Graduação

Elenor José Schneider

Pró-Reitora de Pesquisa
e Pós-Graduação

Andréia Rosane de Moura Valim

Pró-Reitor de Administração

Dorivaldo Brites de Oliveira

Pró-Reitor de Planejamento
e Desenvolvimento Institucional

Marcelino Hoppe

Pró-Reitor de Extensão
e Relações Comunitárias

Angelo Hoff

EDITORA DA UNISC

Editora

Helga Haas

COMISSÃO EDITORIAL

Helga Haas - Presidente

Andréia Rosane de Moura Valim

Felipe Gustsack

Hugo Thamir Rodrigues

Marcus Vinicius Castro Witzak

Olgário Paulo Vogt

Rafael Eisinger Guimarães

Vanderlei Becker Ribeiro



Avenida Independência, 2293
Fones: (51) 3717-7461 e 3717-7462
E-mail: editora@unisc.br
96815-900 - Santa Cruz do Sul - RS

João Pedro Schmidt

UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS E TERCEIRO SETOR

Fundamentos comunitaristas da cooperação em políticas públicas



Santa Cruz do Sul
Edunisc
2018

© *Copyright*: do autor.

1ª edição 2018.

Direitos reservados desta edição:
Universidade de Santa Cruz do Sul

Editoração: Clarice Agnes, Julio Cezar Souza de Mello

Capa: Eduardo Gad

Revisão do português: Vanessa Kannenberg



S352u

Schmidt, João Pedro

Universidades comunitárias e terceiro setor [recurso eletrônico] : fundamentos comunitaristas da cooperação em políticas públicas / João Pedro Schmidt. - 1. ed. - Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2018.

Dados eletrônicos.

Texto eletrônico.

Modo de acesso: www.unisc.br/edunisc

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-7578-485-3

1. Universidades comunitárias. 2. Associações sem fins lucrativos. 3. Cooperação universitária. 4. Política pública. 5. Comunitarismo. I. Título.

CDD: 378

Biblioteca responsável: Muriel Thürmer - CRB10/1558

Agradecimentos

À Magda e ao Vitor Arthur, pelo dia a dia de afeto e reciprocidade.

Aos colegas da Universidade de Santa Cruz do Sul, pelo convívio e compartilhamento de ideais comunitários.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão de bolsa do Programa de Estágio Sênior (Processo BEX 5731/15-1), e à Unisc, que viabilizaram a realização do pós-doutorado na The George Washington University, Washington DC, Estados Unidos, em 2016/1.

Aos colegas do grupo de pesquisa “Comunitarismo e Políticas Públicas”, onde aprendemos uns com os outros.

À Vanessa, pela revisão atenta e sugestões.



Sumário

| | |
|--|-----|
| Prefácio <i>Luiz Augusto Costa a Campis</i> | 7 |
| Introdução: relendo a história sob a ótica da comunidade | 10 |
| 1 Educação comunitária no Brasil: seis vertentes | 22 |
| 2 As universidades comunitárias e a Lei das Instituições Comunitárias de Educação Superior | 43 |
| 3 Terceiro setor, morada das organizações comunitárias: os conceitos de público, comunitário e privado no devido lugar | 63 |
| 4 Estado, comunidade e mercado: esferas distintas e complementares | 98 |
| 5 Comunidade e comunitarismo: dos clássicos ao pensamento comunitarista atual | 130 |
| 6 O pensamento de Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista | 163 |
| Concluindo: universidades comunitárias e terceiro setor face à cooperação pública | 198 |
| Notas | 202 |
| Referências | 206 |
| Anexo 1 - Plataforma Comunitária Responsiva: Direitos e Responsabilidades | 225 |
| Anexo 2 - Lei 12.881, de 12 de novembro de 2013 (Lei das ICES) | 239 |



Prefácio

A apresentação desta obra - *Universidades Comunitárias e Terceiro Setor* - do professor e pesquisador João Pedro Schmidt, é uma tarefa que me traz muita alegria. Este livro é fruto da reflexão e vivência de muitos anos que o autor dedicou e dedica à causa comunitária. Como colega de departamento e de gestão na Reitoria da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), pude acompanhar o seu envolvimento com a temática. Suas reflexões e ações foram importantes na construção e na defesa do modelo de universidade comunitária. Cumpre-nos, desde já, deixar claro a nossa visão de que este é um modelo importante para que haja a necessária expansão e qualificação do ensino superior brasileiro.

Além disto, o ano de 2016 oportunizou-lhe um pós-doutoramento em Washington. Lá o seu tutor foi o sociólogo norte americano Amitai Etzioni, grande teórico do comunitarismo contemporâneo. Foi neste momento que o Prof. João Pedro deu o acabamento da obra ora apresentada. Ao completar três décadas nas suas funções docentes e de pesquisador o autor demonstra toda a maturidade do seu pensamento acerca do tema do comunitarismo. Neste livro é possível conhecermos um pouco da história do comunitarismo, que é apresentada a partir de passagens dos antigos filósofos gregos (Aristóteles, por exemplo) até publicações contemporâneas. Com uma linha de pensamento muito clara, João Pedro não escorrega no maniqueísmo próprio de muitos dos defensores dos modelos público e privado. Ele apresenta o terceiro polo (comunidade) não como o que seria o “puro”, sem defeitos, que poderia tomar o lugar dos outros dois po-



los. Não, o que é proposto, neste ensaio, ao trazer conceitos e vivências comunitárias, é uma outra possibilidade: o terceiro setor, o polo comunitário, inserido ao lado do estatal e do privado na construção do interesse público. Esta alternativa tem como uma das suas principais virtudes a proximidade das pessoas com as instituições responsáveis em fornecer, por exemplo, infraestrutura, educação e saúde de qualidade para os seus cidadãos. Portanto, longe de demonizar e defender o fim do privado ou do Estado, o texto vem reafirmar uma via que tem história, que se faz presente em muitas sociedades atuais e esperamos que se fortaleça e se amplie no futuro.

O momento que vivemos nos permite assistir um debate apaixonado e até mesmo extremado entre os defensores do mercado e do Estado. Obras são lançadas constantemente defendendo vantagens de cada um dos modelos. Seus autores não se permitem muitas vezes enxergar outra saída que não seja a da sobreposição de um dos polos sobre o outro. No entanto, nos parece cada vez mais difícil observar a distinção rígida entre o público e o privado. Se no passado era relativamente fácil identificar o que era atividade do Estado e o que era privado, hoje isto se tornou bastante complexo. Na atualidade, essas atividades se interpenetram de uma forma nunca vista anteriormente. São empresas públicas que terceirizam boa parte do que seriam suas obrigações, mantendo sua fachada de entidades públicas, mas se imiscuindo com empresas privadas em transações que são fontes de corrupção, propinas e privilégios corporativos. O mesmo acontece com empresas privadas que recebem recursos públicos para realizarem suas atividades, dificultando, assim, sabermos até onde vai a atividade estatal e seus recursos e onde começa a atividade privada e seus lucros. Um quadro que possibilita que maus empresários e certos servidores públicos se locupletem com recursos públicos.

É bom lembrarmos da dimensão continental do nosso país, pois ao discutirmos políticas públicas, suas ações, e buscarmos controlar seus resultados, vamos ter sempre este limitador, o tamanho do nosso território. Nesta direção, faz muito sentido levantarmos a bandeira do comunitarismo, como forma de controle aos problemas anteriormente mencionados. Como exemplo, podemos lembrar o que lemos e ouvimos todos os dias sobre cobranças indevidas de taxas, de apólices e de serviços não contratados enviadas por empresas, como bancos e



distribuidoras de energia elétrica. São empresas estatais e empresas privadas que cometem um verdadeiro assalto ao bolso do cidadão. Certamente se essas empresas fossem comunitárias seria mais fácil evitar esse tipo de ocorrência, seja pela proximidade do consumidor à empresa e aos seus gestores, seja pela necessária transparência que as instituições públicas não estatais tendem a apresentar.

O prof. João Pedro, ao produzir este livro, reforça seu perfil de um intelectual que faz a reflexão de assuntos extremamente pertinentes à sociedade nos dias atuais. Não se esconde em devaneios teóricos que passam ao largo da necessária análise que a difícil realidade brasileira atual exige. A importância do enfoque comunitarista para a melhoria das condições de vida da maioria da população nos é mostrada de forma explícita, quando é apresentado, por exemplo, o modelo de universidade comunitária.

Por isto, reafirmo o dito inicialmente: foi com sentimento de alegria e de esperança que li a sua obra e espero que isso aconteça com muitos outros leitores.

Prof. Luiz Augusto Costa a Campis

Sociólogo, Mestre em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba, professor e Ex-Reitor da Universidade de Santa Cruz do Sul (1998-2005).



Introdução: relendo a história sob a ótica da comunidade

Viver juntos, depender uns dos outros, cooperar para sobreviver é a base da vida em comunidade, que marca a trajetória humana desde o início dos tempos. Por centenas de milhares de anos, muito antes de qualquer traço de Estado ou mercado, a busca de segurança num mundo hostil empurrou os humanos a viverem em bandos, tribos, clãs e toda sorte de agrupamentos, nos quais partilharam afeto, crenças e valores.

Seres incompletos e inconclusos, os humanos são uma espécie social. A socialidade é muito anterior ao *homo sapiens*: biólogos estimam que os primeiros hominídeos que viveram em sociedades organizadas remontam a 3 milhões de anos (no caso de outras espécies “eussociais”, como formigas e cupins, a socialidade retroage a 100 milhões de anos). Desde a vida em pequenos bandos até as grandes cidades atuais, isolar-se significa adoecer e morrer. A vida em comunidade vai ao encontro da natureza humana ao preencher as permanentes necessidades de convívio e de conexões significativas.

Cooperação (o engajamento com outros em uma atividade mutuamente benéfica) e mutualidade (atividade que beneficia o conjunto dos envolvidos) são facilitadas pela *empatia* (capacidade de conectar-se e de colocar-se no lugar dos outros, de partilhar a emoção e a cognição alheia), autêntico cimento biológico do convívio humano. A partir da base emocional, inconsciente ou pré-consciente, a empatia traduziu-se em múltiplas formas de solidariedade, confiança, altruísmo, respeito a regras e valores comuns.



Os laços com os outros e o auto-interesse desenvolveram-se simultaneamente, como duas faces da mesma moeda. Solidariedade e conflito, cooperação e competição, altruísmo e egoísmo mostraram-se indissociáveis no processo da evolução humana. Individualmente, os humanos cooperam seja em vista do próprio interesse seja por preocupação com o bem estar dos outros. O altruísmo é fato incontestável, mas a colaboração entre indivíduos alimenta-se mais de reciprocidade (você me ajuda, eu lhe ajudo) do que de atos de abnegação.

Em nível de espécie, a cooperação foi o fator fundamental da evolução humana, a condição essencial da sobrevivência e da expansão dos humanos pelo planeta. Não foram homens fortes, isolados e pouco colaborativos que asseguraram a sobrevivência da espécie, mas homens capazes de agir grupalmente e coletivamente. Sentimentos básicos (dor, prazer, fome, medo, surpresa, desgosto), emoções sociais (vergonha, amor, culpa, constrangimento, orgulho, inveja, ciúme) e formas de punição aos “caronas” tornaram a cooperação uma obrigação, mas também uma fonte de prazer. Ela inscreveu-se no nosso DNA, mediante um processo de *coevolução genético-cultural*: os genes afetaram a evolução cultural e a cultura afetou a evolução genética.

Os humanos são uma *espécie cooperativa*. A cooperação é um fato histórico indiscutível, proeminente no círculo familiar e de parentesco, mas também nos grupos mais amplos, nas organizações, nações, classes sociais. O altruísmo (dedicação aos outros, mesmo à custa do sacrifício individual) mostrou-se um fato recorrente nesse contexto, mas grande parte do agir cooperativo não ultrapassa o interesse pessoal ou grupal. Os humanos são seres sociais gregários, vocacionados à vida em grupo, tendentes ao tribalismo antes que à solidariedade para com a espécie, como atestam os constantes confrontos, embates e guerras. A capacidade de cooperar para além das fronteiras tribais, todavia, é fato incontestável.

As comunidades - ambientes de reciprocidade, de afeto e de valores compartilhados - antecedem em muito o Estado e o mercado. Nunca houve o *estado de natureza* popularizado a partir da ideia de *contrato social* dos filósofos modernos. Nas sociedades primordiais



não houve a *guerra de todos contra todos*, nem os humanos se comportaram como *homo homini lúpus* (o homem é o lobo do homem) da ficção hobbesiana, nem como *homo economicus* (homem econômico) da crença neoliberal.¹ Nos pequenos bandos, nos acampamentos e nas tribos, a vida em comum deu-se sob variadas formas de cooperação e conflito, que ensejou o aprendizado das vantagens da paz contra as instabilidades da guerra, da substituição do isolamento pelas alianças, com relações baseadas na dádiva e no comércio. Mando e obediência, escolha do(a) parceiro(a) sexual, cuidado da prole, repartição de bens, resolução de confrontos, culto às divindades, relacionamento com humanos externos ao grupo - todo convívio social esteve atrelado a valores e crenças próprios de um rico tecido social.

O bem comum é um princípio da vida social muito anterior à polis e ao Estado: no alvorecer da humanidade e durante milhares de anos todas as necessidades comuns (alimentação, habitação, saúde, educação, religiosidade, segurança, justiça, lazer, etc..) foram atendidas por meios comunitários, respeitadas as regras hierárquicas presentes em cada grupo. A agricultura, o surgimento da propriedade privada e das classes sociais introduziram desigualdades sociais inéditas e alteraram profundamente as condições do convívio comunitário. A criação de poderosos Estados na Antiguidade agregou desigualdade política à desigualdade do trabalho. Os vínculos comunitários se modificaram e se fracionaram, mas a vida comunitária não foi extinta. Paralelamente às hierarquias sociais e políticas e ao processo de dominação, as comunidades (grupos de afinidade com base no parentesco, na vizinhança ou alianças em torno de processos produtivos) foram comuns a todas as sociedades conhecidas.

No ambiente cultural grego, a importância da vida comunitária era questão de aceite tácito. Aristóteles consagrou a *tese social* ao definir o ser humano como animal social e político, atribuindo valor essencial à amizade e à comunidade. Esse entendimento também está presente em todas as religiões universais. No Ocidente, a expansão do cristianismo reforçou a tese social a partir do pressuposto de que todos os seres humanos são filhos de Deus, os quais devem amar-se uns aos outros como irmãos. Na Idade Média europeia, envolta na religiosidade cristã, as guildas (associações de artesãos), cidades, comunas, mosteiros, burgos, condados, distritos, comunidades agrá-



rias e *commons* (terras de uso comum) são elementos centrais da dinâmica econômica, política e social.

A aparição do Estado moderno e do mercado capitalista modificou cabalmente o cenário da vida em sociedade. Com a revolução industrial e a urbanização, as comunidades agrárias deixaram de ser o *habitat* da maior parte da população. Houve a passagem da vida em comunidade (*Gemeinschaft*) para a vida em sociedade (*Gesellschaft*), na linguagem de Tönnies, ou seja, em lugar das tradicionais relações de intimidade, coesão social, compromisso moral e continuidade no tempo, próprias das comunidades agrárias, passaram a prevalecer gradativamente as novas relações impessoais, competitivas, baseadas no contrato, próprias das sociedades urbanas nascentes. As novas formas de vida foram acompanhadas por transformações profundas no plano das ideias, particularmente com o conceito de indivíduo da filosofia iluminista, uma inovação de grande impacto, incorporada ao núcleo da cultura ocidental. *Indivíduo* tornou-se o pilar do liberalismo e do contratualismo, concepções que alicerçam as democracias representativas modernas.

O capitalismo inviabilizou em grande parte a comunidade tradicional. Em lugar das aldeias e das comunidades agrárias, a dispersão da vida urbana. Em lugar dos *commons* e das guildas, as fábricas e as empresas privadas. Em lugar dos valores comunitários tradicionais, a competição e o individualismo das relações de mercado. O sucesso do desenvolvimento econômico capitalista em termos de produção de novos bens e serviços facilitou a disseminação da ideia de que somos por natureza seres egoístas, interessados em maximizar o prazer e diminuir a dor, orientados ao consumo e refratários a qualquer compromisso cívico. Nos meios intelectuais influenciados pelas ideias liberais, a comunidade passou a ser vista como lembrança nostálgica de um passado distante, de cerceamento da liberdade individual e da imposição de valores tradicionais. Os benefícios da substituição dos ambientes comunitários por espaços de ampla liberdade individual só seriam plenos se o mercado fosse livre de amarras e o Estado se mantivesse restrito a algumas poucas funções, àquelas que não despertavam o interesse das empresas privadas.

A onda em favor do mercado livre, que caracterizou boa parte



do século XIX, amainou nas primeiras décadas do século XX. No contexto das duas grandes guerras mundiais e da Crise de 1929, ficou evidente a incapacidade do mercado de dar conta das necessidades coletivas e dos riscos do mercado autorregulado. Ao final da 2ª Guerra, os países capitalistas avançados guindaram em direção ao Estado de Bem-Estar (*welfare state*), uma inovação formidável na história da humanidade. Sustentados por altas cargas tributárias e dotados de grande aparato burocrático, os diferentes *welfare states* passaram a regular a economia de mercado e a cuidar da proteção social aos cidadãos em níveis inéditos. A atenção à saúde, educação e assistência social, que dependeu historicamente da ação comunitária de caráter filantrópico, passou a ser considerado (por lei) dever do Estado e direito dos cidadãos, juntamente com a previdência, seguro contra acidentes e desemprego, e proteção contra a extrema pobreza.

O êxito do *welfare state* em prover serviços públicos nos países do capitalismo central foi outro fator que levou ao senso comum da desnecessidade das comunidades na cena pública. Em lugar da visão privatista (o mercado é o melhor meio de suprir, além dos bens individuais, os bens e serviços de uso comum) disseminou-se a visão estatista (o Estado é capaz de suprir, mediante serviços públicos, todos os bens de uso comum). As políticas públicas planejadas e executadas por entes estatais, orientadas pelo poderoso discurso da cidadania e dos direitos, passaram a substituir as antigas formas de provisão comunitária, caracterizadas por lógicas que combinavam coerção, solidariedade e filantropia.

A confiança generalizada na capacidade do Estado em assegurar o interesse público prosperou no pós-2ª Guerra, mas foi temporária, limitada às *décadas de ouro* (1940-1970). Essa confiança foi interrompida nos anos 1970 com a crise do petróleo e o início de um ciclo recessivo na economia mundial, o que viabilizou o retorno do ideário liberal sob a forma do *neoliberalismo*, cujo objetivo central foi o desmonte do *welfare state*. A crise terminal dos regimes comunistas do Leste Europeu forneceu um amplo arsenal de argumentos anti-Estado. Os anos 1980 e 1990 foram marcados pelos fortes ventos do *pensamento único* neoliberal, que se alastraram mundo afora mediante o processo de globalização.



O sucesso do neoliberalismo também durou pouco. No início do século XXI começaram a proliferar sinais da incapacidade do mercado autorregular-se e de nortear a vida social. A crítica ao individualismo, ao consumismo e aos indisfarçáveis sinais de devastação ambiental resultantes do capitalismo globalizado colocaram em xeque o *pensamento único* neoliberal. A *queda do muro de Wall Street*, em 2008, foi o símbolo dessa guinada: os apologistas da empresa privada e dos valores do mercado perderam credibilidade no transcurso da maior crise financeira internacional desde 1929, mas trata-se de um acerto de contas parcial, em vista da resiliência das ideias neoliberais em contextos recentes, como o brasileiro.

No entremeio do esvaziamento da crença exagerada no Estado e no mercado recriaram-se no Ocidente as condições para a reafirmação da importância da comunidade, uma esfera da vida humana que sob o capitalismo passou por transformações profundas e perdeu a força de outrora, mas que em lugar algum desapareceu. Em nenhum país a vida humana foi absorvida pelo mercado ou pelo Estado. A urbanização modificou profundamente a sociedade, mas não extinguiu as formas de sociabilidade, de cooperação e de vivência comunitária. Os vínculos comunitários mantiveram-se nos ambientes da família e do parentesco, em pequenas comunidades residenciais, além dos variados círculos de afinidades religiosas, étnicas, políticas, de gênero, culturais e profissionais. As comunidades do mundo urbanizado assumem formas bem diferentes das comunidades tradicionais, mas continuam sendo imprescindíveis ao proporcionar afeto, acolhimento, senso de segurança e compartilhamento de valores.

As funções públicas da comunidade se modificaram. No ambiente das políticas públicas coordenadas pelo Estado, em que os entes estatais prestam diretamente parte substantiva dos serviços públicos, há em toda parte organizações comunitárias encarregadas de tarefas públicas. O terceiro setor é sempre mais um parceiro do Estado no atendimento das demandas sociais. E as redes comunitárias continuam suprimindo as lacunas que as políticas nunca suprem inteiramente. O ímpeto comunitário se fez (e se faz) notar em novas modalidades de convívio e nas organizações do terceiro setor.

Está em curso uma redescoberta da comunidade num mundo



complexo e conflagrado por conflitos de toda ordem, sendo os conflitos, em grande parte, derivados dos antagonismos entre comunidades particulares. Os desdobramentos dessa redescoberta irão incidir diretamente na sobrevivência da espécie e na qualidade da vida humana.

* * *

Essa breve rememoração histórica - inspirada em autores de diferentes campos do conhecimento, como as ciências sociais (Amitai Etzioni, Philip Selznick, Robert Bellah, Benjamin Barber, Jonathan Boswel, Roman Krznaric, Robert Nisbet), a filosofia (Martin Buber, Michael Walzer, Michael Sandel, Charles Taylor), a biologia (Frans de Waal, Samuel Bowles e Herbert Gintis, Edward Wilson, Piotr Kropotkin), a neurociência (John Cacioppo)² - serve de pano de fundo da narrativa aqui desenvolvida: uma narrativa centrada na função vital das comunidades e das organizações sociais para o atendimento das necessidades coletivas e individuais, para a saúde e a felicidade, para a democracia inclusiva e para o desenvolvimento sustentável. Hoje, como ontem, parcela importante da vida humana é vivida em comunidade. Olhar para trás é condição para enxergar à frente, repensando as políticas públicas sob o pressuposto do valor dos laços comunitários, em contraposição aos cânones do *homo economicus*, sobre o qual se apoia o pensamento utilitarista e neoliberal, e às simplificações que reduzem a dinâmica sociopolítica aos confrontos entre o público e o privado. Na perspectiva comunitarista aqui assumida, a inovação política deve estar assentada no fortalecimento das comunidades e na cooperação pública.

No cenário brasileiro, a base fática da narrativa é a constatação de que o país conta atualmente com um grande leque de movimentos sociais e entidades da sociedade civil, que constituem o terceiro setor, no qual estão incluídas as *organizações*³ comunitárias. Diversificadas, espalhados de Norte a Sul, são fruto do esforço de lideranças populares e da cooperação entre entidades e setores sociais. Presentes na cena pública desde os primórdios da Colonização (através, por exemplo, de escolas e hospitais mantidos por instituições religiosas), mantêm sua vitalidade nos dias atuais. Universida-



des, escolas, hospitais, bancos, rádios, TVs e associações constituem um segmento importante do terceiro setor brasileiro. Entidades e movimentos sociais são fenômenos sócio-históricos e, como tal, estão vinculados estreitamente à cultura política, ao capital social e às particularidades das regiões.

Essas organizações são vistas de modos distintos. Para alguns, não passam de um tipo peculiar de organização privada, meras entidades do mercado, orientadas para atender aos interesses particulares de seus integrantes e dirigentes. Para outros, são expressões da capacidade de organização dos cidadãos e têm um eminente caráter público. O primeiro viés por vezes é abertamente negativo, como nas análises que reduzem as comunitárias a expressões de interesses particulares, paroquiais e localistas, que põem em risco as políticas de caráter universalista. Outras vezes é mais mitigado, atribuindo às organizações comunitárias um papel suplementar ao do Estado. Tal viés tem respaldo parcial na ordem legal brasileira e está disseminado na cultura política, acadêmica e jurídica (*dicotomia público/privado*). A segunda ótica é positiva. Percebe as organizações comunitárias como meios de atender necessidades coletivas, constituindo, juntamente com as redes familiares e comunais, um recurso valioso para que as políticas públicas assegurem a proteção social. Nesta concepção, aqui reafirmada, as comunitárias são entendidas como organizações públicas não estatais.

Essas posições distintas acerca das organizações comunitárias refletem divergências acerca do conceito de comunidade. Há quem veja na comunidade um adversário da autonomia individual, da racionalidade moderna ou da cidadania universal. E há quem enxergue na comunidade o esteio dos valores comuns, da cooperação e do espírito cívico. Este livro tem a intenção de colaborar para a densificação teórica da segunda concepção. Parte-se do axioma aristotélico de que a comunidade é condição ontológica de existência do ser humano. Não há humanos fora do círculo social. Somos essencialmente sociais, moldados nas e pelas relações que estabelecemos com outros seres humanos. A comunidade, é o espaço do afeto, dos valores compartilhados e da reciprocidade, constituintes da identidade pessoal.

Nos meios acadêmicos brasileiros, a reflexão sobre os fenô-



menos comunitários tem sido insuficiente para superar esquemas e concepções reducionistas, que desvalorizam as organizações comunitárias. É preciso um novo olhar. *Por que as comunitárias são vistas como organizações privadas? Que benefícios decorrem do entendimento das organizações comunitárias como públicas não estatais?* Esses problemas perpassam o presente estudo. Para respondê-lo, são trazidas evidências de que há uma arquitetura conceitual - a dicotomia público/privado - subjacente à concepção reducionista do papel das organizações comunitárias. Essa dicotomia se desdobra em duas vertentes opostas. Uma enfatiza unilateralmente as virtudes do Estado, o estatismo; enquanto a outra destaca as virtudes do mercado, mais propriamente da iniciativa privada, o privatismo. Ambos os enfoques são impróprios para compreender o sentido da comunidade na vida humana e o papel das organizações comunitárias. Requer-se uma nova arquitetura conceitual e uma nova gramática, para a qual a literatura comunitarista proporciona referenciais valiosos, como os conceitos de comunidade, boa sociedade, bem comum, cooperação pública, reciprocidade, equilíbrio das esferas sociais, equilíbrio de direitos e de responsabilidades, sociedade ativa, entre outros.

O reconhecimento da função pública das organizações comunitárias e a sua importância para o Estado de Bem-Estar não é exclusividade dos comunitaristas. O economista Thomas Piketty, na sua influente obra *O Capital no Século XXI* (2014), por exemplo, é enfático ao afirmar que a redução da desigualdade social, a ampliação do bem-estar e o fortalecimento dos serviços públicos no século XXI requer um Estado social forte, mas que é inviável pensar na ampliação indefinida das estruturas estatais. Impõe-se uma visão não reducionista do “setor público”, incluindo fundações e associações que atuam em setores como educação e saúde. Vivemos num sistema de economia mista, segundo Piketty, e novas formas de organização e de propriedade estão para ser inventadas. Esse ponto de vista converge inteiramente com as posições aqui explanadas.

* * *

O livro está organizado em seis capítulos, que na maior parte correspondem a artigos publicados em periódicos nacionais e que fo-



ram aprimorados a partir dos estudos de pós-doutorado, no primeiro semestre de 2016, desenvolvidos sob supervisão do professor Amitai Etzioni no The Institute for Communitarian Policy Studies, da The George Washington University, em Washington DC, nos Estados Unidos.

No primeiro capítulo é feita uma rememoração das principais vertentes de educação comunitária no Brasil. Evidencia-se que o enfoque comunitário está presente em instituições e movimentos educacionais desde os tempos da colonização. São destacadas seis linhas principais da educação comunitária brasileira: (i) escolas e universidades confessionais; (ii) escolas comunitárias de imigrantes no Sul do país; (iii) o movimento Desenvolvimento de Comunidade; (iv) a Campanha Nacional de Escolas da Comunidade; (v) as escolas comunitárias (re)criadas por mobilização popular; e (vi) as universidades comunitárias regionais. Argumenta-se que, de todas essas experiências, a das universidades comunitárias regionais é a que mais explicitamente afirma seu caráter público não estatal.

O segundo capítulo apresenta as características centrais das universidades comunitárias e mostra por que elas constituem, juntamente com as universidades públicas estatais, o principal baluarte contra a crescente mercantilização da educação superior. O segmento conquistou, em 2013, um marco legal próprio, com a aprovação da Lei das Instituições Comunitárias de Educação Superior (Lei 12.881/2013). Essa lei constitui uma importante inovação em um país ainda marcado pela dicotomia público/privado e pode servir de inspiração para outras legislações.

A tese de que as organizações comunitárias pertencem ao terceiro setor é desenvolvida no terceiro capítulo. Retoma os termos público, privado e comunitário no seu sentido etimológico original, e caracteriza o terceiro setor como o conjunto das organizações criadas e mantidas pela sociedade civil, que proporcionam bens e serviços de interesse comum, cujos resultados são apropriados pública ou coletivamente. Com base no Cadastro Central de Empresas do IBGE, é apresentada a composição e a representatividade econômica de cada setor.

O quarto capítulo aborda a concepção das três esferas da sociedade, central ao comunitarismo. Estado, comunidade e mercado



constituem âmbitos distintos, cada qual com suas fortalezas e limitações. O Estado exerce um papel fundamental como provedor de serviços públicos e de regulação da economia. O mercado é o principal mecanismo de produção de bens e serviços nas sociedades modernas, que requer regulação e controle moderados. Já a comunidade é o espaço de criação e recriação de valores que orientam as demais esferas; suas organizações contribuem com serviços públicos de grande relevância. O equilíbrio dessas três esferas é indispensável para a construção da *boa sociedade*⁴, em que os seres humanos se tratam como fins e não como meios para alcançar seus próprios objetivos.

No quinto capítulo, elenca-se as principais matrizes teóricas e concepções que caracterizam o pensamento comunitário na tradição ocidental. Expõe-se os aspectos comuns e as diferenças entre as diferentes teorias focadas na comunidade. A contextualização tem o objetivo de mostrar que o comunitarismo contemporâneo, cujo núcleo é o princípio de que a comunidade é central para a boa sociedade, está assentado em larga e consistente produção intelectual que remonta à filosofia grega.

A obra do sociólogo Amitai Etzioni, principal expoente do comunitarismo responsivo⁵ norte-americano, é objeto de estudo do sexto capítulo. Etzioni desenvolve uma teoria sistemática em torno do princípio de que as comunidades são indispensáveis à boa sociedade, a qual requer o equilíbrio Estado-comunidade-mercado, de onde deriva uma orientação inovadora às políticas públicas, marcada pela sinergia entre as três esferas. São apresentadas as linhas gerais do percurso intelectual do autor, desde os escritos iniciais sobre a sociologia das organizações até as obras da maturidade em que expõe o paradigma sociopolítico.

O livro inclui dois anexos. O primeiro é a tradução do manifesto do movimento comunitarista responsivo - *The Responsive Communitarian Platform: Rights and Responsibilities* -, divulgado em 1991. É um documento importante e a sua tradução é pertinente para o conhecimento e o diálogo com o pensamento comunitarista internacional. O segundo é a Lei das Instituições Comunitárias de Educação Superior (Lei 12.881/2013), um marco para a ruptura da dicotomia público/privado na educação superior brasileira.



ESCOLAS COMUNITÁRIAS NO SUL DO BRASIL



Escola Dona Rita, em Arroio do Meio, Rio Grande do Sul.

Fonte: acervo de Roque Danilo Bersch

As escolas comunitárias foram uma importante experiência nas regiões de colonização europeia no Sul do país, especialmente entre as décadas de 1830 e 1930. Na ausência de escolas públicas, os imigrantes criaram escolas comunitárias. Levantamento indica que na década de 1930 havia no Brasil 1.579 escolas nas colônias alemãs, 167 escolas nas colônias italianas, 349 escolas nas colônias polonesas e 178 escolas nas colônias japonesas. A Campanha de Nacionalização, promovida pelo governo de Getúlio Vargas no contexto da 2ª Guerra Mundial, levou ao fechamento ou à transferência dessas escolas ao poder público.



1 Educação comunitária no Brasil: seis vertentes⁶

A reflexão teórica sobre a comunidade apoia-se na observação das inúmeras formas de vida comunitária, diversas no tempo e no espaço. A literatura internacional reporta estudos sobre comunidades primitivas, agrárias, utópicas e urbanas, e aborda um amplo leque de organizações baseadas em vínculos comunitários, como grupos de vizinhança, entidades mutualistas, cooperativas, culturais, étnicas, de gênero, políticas e outras.

No Brasil, estudos antropológicos e sociológicos apontam as *missões indígenas* e os *quilombos negros* como duas das principais formas históricas de vivência comunitária. Javier Lifschitz (2011) anota que a partir da década de 1950, constituiu-se o influente campo dos *estudos de comunidade*, que desenvolveu ao longo de duas décadas investigações sobre as características das comunidades tradicionais, suas mudanças e seu declínio. Muitos desses estudos estavam vinculados a políticas públicas específicas, encomendados por agências governamentais “para auxiliar a ação de técnicos e agentes, como o agrônomo, o sanitarista e o educador” na intervenção junto a pequenas comunidades, visando disseminar atitudes mais compreensivas e menos preconceituosas (LIFSCHITZ, 2011, p. 62). A partir dos anos 1970, os estudos de comunidade perderam força com a adoção de abordagens teóricas interessadas nos efeitos do desenvolvimento capitalista no campo, como a *teoria da dependência*, que embora reconhecesse que as formas comunitárias pré-capitalistas eram compatíveis com o modo de acumulação periférico, trabalhava com a dualidade moderno/tradicional, sem conferir centralidade à dinâmica



do comunitário como tal. Esse quadro pouco se modificou nos últimos anos no ambiente acadêmico.

Em meados do século XX o sociólogo Vamireh Chacon (1959, p. 85) afirmava que “não existem, no Brasil, experiências comunitárias de grandes proporções”. Se não houve experiências de *grandes proporções*, não se pode esquecer da presença do elemento comunitário e cooperativo em toda a nossa história. Aqui, como em qualquer parte do mundo, as comunidades foram fundamentais à sobrevivência humana e, sob diferentes formatos, grandes ou pequenas, a mutualidade foi indispensável para prover as necessidades comuns muito antes do Estado ter assumido funções de bem-estar. Nas décadas recentes, o Brasil se tornou uma sociedade complexa, com um vasto conjunto de entidades da sociedade civil/terceiro setor. Mais do que isso, cavando fundo no terreno histórico nacional, encontramos experiências similares por toda parte. Educação e saúde são as áreas em que as iniciativas comunitárias foram mais proeminentes e longevas.

Este capítulo aborda alguns dos principais experimentos auto-denominados de comunitários na educação brasileira, associados a matrizes teóricas e práticas sociais distintas. Uma pesquisa sobre a escola comunitária realizada na década de 1980 (SANTOS, 2007, p. 88-89) já fazia referência à variedade de sentidos das escolas comunitárias: algumas percebem seu caráter comunitário no fato de que “não têm fins lucrativos”, outras “porque desenvolvem trabalhos de natureza assistencial ou educativa para comunidades, entendidas como setores da população desprivilegiada”, outras “porque se voltam para uma integração com o seu entorno, entendido como a população local”, e ainda “porque se estruturam ‘comunitariamente’, ou seja, seus integrantes participam de objetivos comuns e mantém sua interação em função da comunidade de ideias” e uma parcela se autodenomina comunitária “porque em certa medida a instituição respondeu a demandas de grupos mais ou menos organizados, articulados em movimentos dos setores espoliados da sociedade brasileira”.

Os vários sentidos do comunitário estão assentados na diversidade de experiências históricas. Há pelo menos seis referências históricas fundamentais, apresentadas a seguir, que devem ser levadas em



conta para entender o discurso comunitário no âmbito educacional e, em boa medida, políticas sociais em geral.

1.1 Escolas e universidades confessionais

As *escolas confessionais católicas* foram os primeiros educandários criados no Brasil. Datam da década de 1550 as primeiras escolas e colégios, criados pelos jesuítas, inicialmente em Salvador, Olinda e São Paulo, difundindo-se depois pelo país, sob o regime do padroado, que vinculava estreitamente o Estado à Igreja Católica. Além da educação formal, os jesuítas implementaram ainda meios de instrução informal dos indígenas, como a catequese.

Na década de 1580, aportaram os beneditinos, os carmelitas e os franciscanos, que também se dedicaram à educação. É interessante notar que, nessa fase inicial da colonização, a educação das escolas católicas era gratuita: “Sendo os colégios e escolas levados por elementos da Igreja financiados pela Coroa, devido ao padroado, podemos dizer que, deste período até a expulsão dos jesuítas, realizou-se no Brasil uma experiência de educação pública e gratuita, embora não estatal.” (MOURA, 2000, p. 42).

Os únicos cursos superiores existentes no país então eram os de Teologia, ministrados nos seminários. Quando da expulsão dos jesuítas em 1759, por obra do Marquês de Pombal, havia no país mais de 70 educandários mantidos por eles. Afastados os jesuítas, houve uma redução do sistema escolar, mas a presença católica na educação continuou mediante outras ordens religiosas e padres seculares, tanto em escolas confessionais como em escolas públicas.

O período imperial iniciou com um escasso conjunto de escolas. Levantamento de 1827 indicava “33 escolas oficiais de primeiras letras com 1.105 alunos e 170 escolas particulares primárias” (MOURA, 2000, p. 78). Em 1828, são criados dois cursos de ciências jurídicas e sociais, instalados no Convento de São Francisco, em São Paulo, e no Mosteiro de São Bento, em Olinda. Com isso, a fase imperial termina com a majoritária presença dos educandários católicos na educação primária, média e superior.



A Proclamação da República, em 1889, significou o fim do regime do padroado, com a extinção do vínculo direto entre a Igreja Católica e o Estado. Manteve-se a liberdade de atuação católica na educação, mas sem o aporte de recursos públicos de antes. Cresceu a presença das escolas públicas no segmento primário, enquanto a Igreja se concentrou na educação secundária. Na década de 1930, estimava-se que três quartos das escolas secundárias eram católicas.

A primeira universidade católica - a Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro - surgiu em 1946. Por algumas décadas, as universidades católicas contaram com recursos públicos. Segundo Moacir Gadotti (1995, p. 6), na época anterior aos anos 1970, até 60% dos seus orçamentos vinham do poder público.

Atualmente os educandários católicos continuam representando um contingente muito expressivo da educação básica e superior do país. Levantamento de 2004 dava conta da existência de 1.340 escolas (1.118 de educação infantil, 852 de ensino fundamental e 852 de ensino médio) e mais de 50 instituições de educação superior, abrigando mais de 1,5 milhão de estudantes, o que continua lhe conferindo um peso significativo no contexto educacional, embora a tendência nas últimas décadas seja de redução do número de estudantes do segmento.

A educação confessional protestante começou a se estabelecer no país ao final do período imperial, no quadro de crise do regime de padroado que vinculava o catolicismo e o Estado brasileiro. Entre as primeiras escolas protestantes estavam: Instituto Gammon (Lavras, 1869); Mackenzie College (São Paulo, 1870); Colégio Piracicabano (Piracicaba, 1881); Instituto Granbery (Juiz de Fora, 1890); Colégio Americano (Porto Alegre, 1890) (AHLERT, 2006, p. 3). Com a Proclamação da República e a laicização do Estado, a educação protestante expandiu-se no país. Embora não alcance os números das instituições católicas, representa um segmento relevante da educação brasileira.

A comunidade é um elemento central da doutrina cristã. Embora nem todas as instituições confessionais cristãs utilizem explicitamente o *comunitário* como elemento central de sua identidade, grande parte delas reivindicam esse caráter. As teologias católica e evangélica exaltam o papel central da comunidade na pregação de Jesus



e na recepção da mensagem pelos cristãos, o que é atestado pela experiência histórica das primeiras comunidades cristãs (SCHNEIDER, 2008). Robson Souza (2008) refere-se à importância do comunitarismo cristão nas últimas décadas, seja através da Teologia da Libertação e das Comunidades Eclesiais de Base, seja por meio de movimentos sociais e partidos políticos de cunho popular. Souza cita como autores relevantes para o comunitarismo cristão: Emanuel Mounier, Jacques Maritain, Dom Helder Camara e Henrique de Lima Vaz.

A centralidade da questão da comunidade na identidade das instituições confessionais está comprovada pelo importante papel que tiveram na Constituinte de 1986-1987. Foi a ação coordenada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil que levou à inclusão do tema do comunitário no texto da Constituição Federal, especificamente no artigo 213. Atualmente, há um esforço intelectual em desenvolver a concepção do comunitário público não estatal na ótica confessional, cujo pressuposto central indica que é possível ser ao mesmo tempo público e confessional (FOLLMANN, 2009).

1.2 Escolas comunitárias de imigrantes

O Sul do Brasil, mais propriamente os Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, abriga uma experiência de organização comunitária singular nas zonas de colonização. Os imigrantes europeus - alemães, italianos, poloneses e outros - chegados ao país no século XIX destacaram-se por um forte associativismo e comunitarismo, gerador de um expressivo estoque de capital social.

Há dois fatores importantes à raiz desse fenômeno comunitário: a herança cultural trazida da Europa e a necessidade de encontrar meios de suprir serviços indispensáveis à coletividade (educação, saúde, estradas, cultura) que o Estado brasileiro não proporcionava à época. A solução encontrada pelos imigrantes e seus descendentes foi o desenvolvimento de uma densa rede de associações e organizações, voltadas a atividades diversas: abertura e conservação de estradas; construção e manutenção de escolas e de igrejas; criação de espaços de entretenimento, de cultura e de lazer; fornecimento de crédito



e atendimento de variadas necessidades econômicas. Ao longo das picadas e linhas em que os imigrantes se estabeleceram, os únicos equipamentos públicos disponíveis nas primeiras décadas de colonização foram obra de iniciativas e mutirões comunitários (VOGT, 2009).

As escolas foram um dos experimentos mais destacados desse comunitarismo, que se estendeu por mais de 100 anos - da década de 1820 até o final dos anos 1930. Segundo Lucio Kreutz (2000), na década de 1930 havia, no Brasil, 1.579 escolas nas colônias alemãs, 167 nas colônias italianas, 349 nas colônias polonesas e 178 nas colônias japonesas. A maior parte dessas escolas estava em solo gaúcho e catarinense.

Foi um experimento original, segundo Arthur Rambo (1994, p. 87), que não reproduziu algum modelo escolar existente em terras europeias - os imigrantes aqui chegados não possuíam uma estrutura na qual pudessem se inspirar. Traziam, isso sim, a experiência e a certeza de que a escola seria capaz de lhes garantir a integridade cultural e religiosa. Na pátria de origem, as autoridades públicas se encarregavam de toda a infraestrutura física e operacional da escola. Como aqui o Estado simplesmente não tinha meios para garanti-la e ao que tudo indica, pouco interesse, coube às comunidades providenciar também por essa parte.

Nas primeiras décadas, as escolas comunitárias eram muito humildes. Os professores eram escolhidos dentre os mais acostumados à leitura e à escrita; as edificações eram precárias; o ensino se fazia na língua de origem por falta de conhecimento suficiente da língua portuguesa; não havia material didático apropriado; e o que mais se aprendia eram noções elementares de linguagem, de matemática e de religião. Gradualmente, melhorou a infraestrutura, a capacitação e a remuneração dos professores. e o aprimoramento dos materiais didáticos. Além da língua de origem, as crianças aprendiam também o português. Nas primeiras décadas do século XX, as condições improvisadas das primeiras décadas da colonização haviam dado lugar a uma “escola estruturada, dotada de unidade de currículo, orientação uniforme e um professorado profissionalizado” (RAMBO, 1994, p. 41).

A presença das escolas comunitárias assegurou nas zonas de colonização um nível de alfabetização extraordinário para os padrões



da época. Um levantamento feito no Rio Grande do Sul, na década de 1930, mostrava que a taxa de analfabetismo nessas regiões era de menos de 10% da população, cerca de quatro vezes menor do que nas demais regiões gaúchas (VOGT, 2009, p. 63).

A presença da religião e do aspecto étnico foi forte nesses educandários. As igrejas Católica e Luterana fomentaram e cuidaram da administração de muitos deles, e o ensino de Religião estava presente em todos os currículos. O aspecto étnico se manifestava não só através do ensino da língua de origem, mas porque a atividade escolar estava profundamente vinculada à vida das comunidades coloniais. Terciane Luchese (2007) constata que nas zonas de imigração italiana houve três diferentes tipos de escolas: as étnico-comunitárias, preocupadas com a difusão do senso de italianidade; as públicas, mantidas pelo Estado, que substituíram em boa parte as anteriores; e as confessionais, criadas pelas congregações religiosas e muito influentes pela formação de clérigos, freiras e lideranças regionais.

O senso cívico aprendido em boa parte dessas escolas era, em primeiro, lugar o compromisso com a comunidade do entorno. O comunitarismo dos imigrantes não tinha a democracia como referência central, o que é compreensível ao se considerar a cultura política vigente à época, de traços fortemente autoritários, tanto aqui quanto nos países europeus. A consolidação dos regimes e culturas democráticos em nível internacional ocorreu tão somente após a Segunda Guerra Mundial e, aqui no Brasil, a partir do processo de redemocratização ocorrido da década de 1980.

As escolas comunitárias foram inicialmente incentivadas pelas autoridades brasileiras, depois toleradas e, finalmente, combatidas. No contexto da Segunda Guerra Mundial e do alinhamento do Brasil ao lado dos Aliados, o Estado Novo promoveu, no final da década de 1930, a Campanha de Nacionalização, que se caracterizou pela intenção do *abrasileiramento* forçado das populações coloniais, levando praticamente à extinção das escolas comunitárias e sua substituição por instituições públicas. No Rio Grande do Sul, essa campanha foi um acontecimento de grandes proporções, atingindo mais de 1.000 educandários apenas nas regiões de colonização alemã.

Especificamente no que tange à nacionalização do ensino, o



Estado atuou em duas frentes: de um lado, colocou escolas públicas em locais em que já existiam as comunitárias; de outro lado, criou empecilhos legais para inibir a continuidade dessas escolas. Em 1938 e 1939, leis e decretos de nacionalização, que disciplinavam a licença de professor, o uso de material didático e que culminou na interdição do uso de línguas estrangeiras no ensino, praticamente puseram fim ao funcionamento das escolas comunitárias (VOGT, 2009, p. 67).

Para Rambo (1994, p. 79), a nacionalização forçada teve sua razão profunda na hierarquia de direitos relativa à educação. Para o comunitarismo dos imigrantes, o direito primeiro da educação dos filhos cabia aos pais, que a delegavam à escola. A Igreja manifestava seu direito natural na educação escolar no tangente às verdades da fé e dos bons costumes. O Estado ficava em último plano, responsável por zelar pelo bem comum. Rambo entende que a nacionalização, consciente ou inconscientemente, tratou de inverter essa escala: a educação foi tratada primeiramente como assunto do Estado, e a escola como instituição a seu serviço. A família e a Igreja tiveram, então, que ajustar-se às exigências do Estado, à revelia da tradição cultural anterior.

A questão acima é relevante para o tema do público não estatal. O comunitarismo colonial não é um referencial suficiente para a caracterização do comunitário enquanto público. Por outro lado, é indiscutível que a experiência das escolas mantidas pelas comunidades de imigrantes foi algo extraordinário e a forma como foram extintas é reveladora do perfil autoritário e truculento do Estado brasileiro da época. Ao invés de aproveitar o potencial daquelas escolas, o Estado optou por destruir esse potencial. Ao invés de cooperação e sinergia entre Estado e sociedade civil, antagonismo e aniquilamento. É um alerta para os nossos dias, em que a defesa do público estatal ainda leva segmentos da sociedade a desmerecer as organizações da sociedade civil.



1.3 Desenvolvimento de comunidade

O desenvolvimento de comunidade foi um ideário formulado no pós-2ª Guerra Mundial na Inglaterra e nos EUA, e assumido pelas agências internacionais (ONU, UNESCO, OEA). Foi construído sobre os postulados da social-democracia e orientado para preservar o “mundo livre” da ameaça das ideologias antidemocráticas, especialmente o comunismo. Sob o argumento de que a pobreza é a porta de acesso à propaganda comunista e de que a melhoria das condições de vida da população era a melhor forma de enfrentar essa ameaça, foram concebidos os programas de assistência técnica aos países pobres, impulsionados principalmente pelo governo norte-americano, e a esses programas esteve vinculado o desenvolvimento de comunidade. Um conjunto de iniciativas afinado com a teoria da modernização e o desenvolvimentismo, em que o *social* é entendido como um ingrediente do desenvolvimento econômico.

O esquema conceitual desse ideário, diz Safira Ammann (2003), se rege pelos pressupostos da harmonia e do equilíbrio social. Com raízes teóricas na sociologia funcionalista, sua categoria chave foi a integração social. Em documento da ONU do ano de 1965, mostra a autora, o desenvolvimento de comunidade é definido como processo através do qual os esforços do povo se unem aos das autoridades governamentais com o fim de melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, integrá-las na vida nacional e capacitá-las a contribuir plenamente para o progresso do país (AMMANN, 2003, p. 32).

O governo brasileiro adotou o desenvolvimento de comunidade a partir da década de 1940. Uma série de projetos começou a ser desenvolvida por órgãos governamentais, com apoio das agências internacionais, para integrar os esforços da população com as iniciativas governamentais e colocar o desenvolvimento social a serviço do desenvolvimento econômico. Entre os projetos, as organizações e as mobilizações criados ou apoiados entre as décadas de 1950 e 1980, segundo Ammann, estão as Missões Rurais, a Campanha Nacional de Educação Rural, os Conselhos Comunitários, os Centros Rurais Universitários de Treinamento e Ação Comunitária (CRUTACs),



o Movimento de Educação de Base (MEB), a Mobilização Nacional contra o Analfabetismo, os Centros Sociais Urbanos, os Conselhos de Comunidades, os Centros de Demonstração, a Extensão Rural, os Centros de Desenvolvimento Social e o Projeto Rondon.

Na década de 1960, no contexto do crescimento do movimento operário urbano e da proliferação de movimentos políticos reformistas, o viés ideológico inicial do desenvolvimento de comunidade passou a ser fortemente questionado. É o que ocorre, por exemplo, no Movimento de Educação de Base, impulsionado pela Igreja Católica, no qual cristãos de esquerda propõem uma linha de ação em favor de mudanças estruturais na sociedade brasileira. A partir dos anos 1960, estabelece-se um confronto interno entre a linha de ação original (inspirada na concepção de integração social) e aquela em favor de mudanças estruturais.

Com o advento do Regime Militar em 1964, houve um enrijecimento burocrático e administrativo nas ações do poder público, e o desenvolvimento de comunidade passou a constituir uma tecnologia executiva da política social governamental, com resultados pouco promissores. “A prática do DC [desenvolvimento de comunidade] identifica-se ora com artifícios e pesquisas, projetos, programas e planos, ora com a execução de processo burocrático de administração de programas nas áreas comunitárias ou liberação de recursos nessas áreas” (SOUZA, 1996, p. 48). O autoritarismo militar gerou, por outro lado, ações apoiadas por instituições (como a Igreja Católica), movimentos sociais e setores da sociedade civil, de modo que o confronto de linhas de pensamento divergentes permaneceu nas décadas de 1970 e 1980.

Ação governamental continuou pautada pelo viés da integração e do assistencialismo. Em 1970, o Ministério do Interior criou a coordenação de Programas de Desenvolvimento de Comunidade, com o objetivo geral de fomentar a participação das comunidades no desenvolvimento. O órgão adotou o conceito formulado pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL): o desenvolvimento de comunidade é um “instrumento de participação popular e um sistema de trabalho destinado a facilitar a conjugação dos recursos da população e do governo, e obter a maior rentabilidade destes”



(AMMANN, 2003, p. 117). Mesmo no período da transição democrática, o desenvolvimento de comunidade continuou sendo considerado a técnica mais adequada para impulsionar o desenvolvimento, inspirando as estratégias do Ministério da Integração. Na Nova República, sob o Governo Sarney, foi criado um órgão motivado por esse ideário, a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), com uma linha de ação assistencialista.

A partir da década de 1990, o desenvolvimento de comunidade perdeu força nos meios governamentais. Um fator importante nesse sentido foi a consolidação de um novo paradigma de desenvolvimento, cuja principal expressão é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que substituiu o viés economicista tradicional por um enfoque que valoriza as diversas dimensões humanas e estabelece o bem-estar social como critério básico. Mas não é difícil notar noções daquele ideário presentes nas políticas públicas atuais, e que a tensão entre integração social e transformação social ainda está em pauta nos programas voltados às comunidades.

1.4 Campanha Nacional de Escolas da Comunidade

A origem da Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC) está num movimento de estudantes em favor da ampliação da rede escolar pública, conhecida popularmente como “Campanha do Ginásio Pobre”, iniciado no Recife em 1943. O propósito das lideranças estudantis que iniciaram o movimento era incrementar o acesso à educação num período em que muitos jovens estavam afastados da educação escolar.

Após uma etapa inicial de grandes dificuldades, o movimento conseguiu, a partir de 1946, uma forte aproximação com o poder público, recebendo apoio financeiro e passando a contar com a participação de agentes governamentais em suas atividades. Rinalda Barreto da Silva (2003) ressalta que essa aproximação com o governo federal e com diversos governos estaduais e municipais que permitiu sua rápida expansão, em diversos estados da federação. A presença das escolas da CNEC se deu, em geral, onde havia a ausên-



cia de estabelecimentos públicos e o investimento naquelas veio em prejuízo destes. No segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), “em vários estados, o estabelecimento de subvenções dos governos estaduais e municipais foi adotado como medida obrigatória para a instalação de ginásios”, e a CNEC passou a contar com recursos previstos no orçamento do Ministério da Educação e Saúde (SILVA, 1993, p. 102). A maior expansão da Campanha ocorreu no governo de Juscelino Kubitschek, cuja esposa, Sara, foi presidente da entidade. A CNEC passou a se constituir num instrumento da política educacional do país, sendo sua expansão solicitada pelos governos. Os conselhos da entidade passaram a ser ocupados majoritariamente por agentes governamentais e legislativos, além de empresários, militares, religiosos e outros.

No governo de João Goulart, não se modificou esse quadro de proximidade com o Estado. O discurso comunitário da Campanha fortaleceu-se, mas o papel da comunidade se restringia basicamente à contribuição minoritária na construção de prédios escolares, à manutenção das escolas e ao pagamento de mensalidades para cobrir parcela dos custos.

O advento do Regime Militar em nada alterou as boas relações entre a CNEC e os governos. Os recursos públicos a ela destinados aumentaram, chegando, em 1975, a 97% do total da sua receita (SILVA, 1993, p. 121). Na década de 1970, a entidade passou por problemas e seus dirigentes identificaram na tendência estatizante, com a criação de escolas públicas, uma das ameaças a ser enfrentada. A saída para as dificuldades foi buscada na diversificação de atividades, que incluiu a implementação de fazendas-escola, programa de artesanato, serviços de editoração, comunicação social, radiodifusão, escolas agrícolas, centros comunitários rurais, unidades comunitárias de produção, na linha do desenvolvimento de comunidade.

O auge de matrículas foi alcançado em 1984, quando a CNEC teve 474.380 estudantes, distribuídos em 1.016 municípios, 1.346 escolas e 729 prédios próprios. Até o final daquela década, a entidade continuou contando com recursos do orçamento federal. A Lei 7.891/1989 fixava no orçamento do MEC o valor de NCr\$ 250 (cruzados novos) por turma de 1º e 2º grau (antigos ensinos fundamental e médio).



Nos anos 1990, a Campanha viu-se diante de um novo quadro face à redução gradual dos recursos públicos. No governo Itamar Franco ainda logrou a obtenção de 40 mil bolsas de estudo para seus estudantes, mas os dirigentes já haviam adotado o discurso da disputa de um espaço no mercado, com a diversificação de atividades como principal estratégia de sobrevivência.

A experiência da CNEC até a década de 1990 foi marcada pelo forte vínculo com os governos e estruturas estatais. Sustentada na maior parte por recursos públicos, a entidade viu comprometida a sua autonomia diante do Estado. Agentes governamentais e legislativos ocuparam grande parte dos cargos dos conselhos maiores da entidade. O comunitário restringiu-se a aspectos secundários: construção e manutenção das escolas, e contribuição no sustento das mesmas através de mensalidades. São características próprias de uma organização paraestatal e não de uma pública não estatal. O fim da proteção e do financiamento estatal, marcante a partir da década de 1990, forçou a CNEC a se reinventar para sobreviver.

1.5 Escolas comunitárias (re)criadas por mobilização popular

Há um conjunto de escolas comunitárias, presentes em várias regiões do país, que foram criadas e mantidas, principalmente a partir de meados da década de 1970, por movimentos populares. Outra parcela foi recriada ou revitalizada por mobilizações da comunidade escolar.

As escolas criadas e mantidas por movimentos populares são mais numerosas nos grandes centros urbanos do país e nas regiões Nordeste e Norte. Na origem de muitas delas estão agentes populares identificados com a Teologia da Libertação e do ideário da educação popular referenciado em Paulo Freire. Conforme José Batista Neto (1999, p. 2), é “por força da crise da escola pública que as escolas comunitárias fazem sua aparição. Crise que se constitui de três fenômenos: a insuficiência, a ineficiência e a má distribuição espacial das redes públicas de ensino”. Sustentadas com recursos materiais



e humanos advindos das próprias comunidades ou obtidos pelos movimentos populares, essas escolas comunitárias lembram o esforço das populações de imigrantes no Sul do Brasil para criar a sua rede escolar.

Marlene dos Santos (2007, p. 28), ao estudar uma escola de um bairro de Salvador, BA, registra o estereótipo que a cerca: “a escola comunitária ainda é vista como um lugar feio, com estrutura física precária, com professores despreparados, com crianças mal-vestidas, despenteadas e com nariz escorrendo”. A partir dos anos 1990, muitos desses educandários buscaram sua incorporação ao sistema educacional, o que gerou a necessidade de atender as exigências legais, especialmente a formação dos professores. Em contrapartida, o poder público passou a ser responsável pelas condições de infraestrutura e remuneração de professores em patamares legalmente estabelecidos.

O financiamento dessas escolas comunitárias continua um problema até hoje. A autora registra que o assunto está na pauta dos debates educacionais desde a década de 1980, opondo defensores e adversários do repasse de recursos públicos para as comunitárias. Na Constituinte de 1986-1987, houve a apresentação de uma proposta pelo Movimento de Defesa dos Favelados e pela Comissão de Justiça e Paz da Bahia, e pelo Movimento Negro de Brasília em favor de verbas públicas para escolas comunitárias voltadas às comunidades carentes ou minoritárias, que não foi acolhida. Persiste a exclusão dessas escolas dos mecanismos governamentais de financiamento da educação, incluindo o Fundo Nacional da Educação Básica (FUNDEB, criado em 2006).

A situação das escolas comunitárias e, conseqüentemente, da educação das crianças filhas de trabalhadores e moradores dos bairros populares de grandes centros urbanos é muito complexa e difícil de ser resolvida. Sem a pressão popular, as escolas comunitárias continuarão no limbo, sem reconhecimento do poder público, ainda que elas, historicamente, venham assumindo o papel do Estado e do Município na oferta de educação (SANTOS, 2007, p. 88)



A ação educativa dos movimentos populares engloba também a educação não formal, desenvolvida por organizações econômicas populares, escolas produtivas, microempresas, cooperativas e movimentos sociais, a qual responde às necessidades das comunidades e que é desenvolvida sem amarras legais, por agentes diversos e sem orientação educacional uniforme. O vínculo com os movimentos populares e seu projeto de transformação social é o elo dessa modalidade comunitária com a *educação popular* sistematizada por Paulo Freire, Moacir Gadotti, Jürgen Zimmer e outros. Gadotti e Gutierrez (1993) dizem que a educação comunitária é expressão da educação popular, que se caracteriza por estar preocupada principalmente com os excluídos do sistema econômico em busca de melhoria da qualidade de vida. Os autores, todavia, frisam a importância de não se opor a modalidade não formal à formal: “Não se pode separar educação comunitária de educação escolar, pois os setores populares da comunidade lutam pela escola pública de qualidade” (GADOTTI; GUTIERREZ, 1993, p. 15).

Paulo Freire, ao lembrar que “educação comunitária” é um termo que na América Latina abrigou projetos implementados pelas ditaduras militares, com financiamento norte-americano (leia-se: o ideário original do desenvolvimento de comunidade), argumenta que a mobilização popular deu origem a uma outra educação comunitária, progressista. Esta alternativa defende a organização do ensino pela base, a ligação entre instrução e organização sociopolítica dos pobres. Aprender na comunidade, com ela e para ela, significa usar a história regional, exorcizando a cultura do silêncio, engajar-se no espaço local, tornar-se consciente da situação sociopolítica e lutar para que sociedades fechadas sejam transformadas em sociedades abertas (FREIRE, in POSTER; ZIMMER, 1995).

O outro ramo de escolas comunitárias ligadas à mobilização popular é constituído pelas experiências que, em face à crise institucional de educandários tradicionais, passam por um processo de reformulação ou de criação de uma nova estrutura escolar, com adoção de um modelo de gestão democrática, de autogestão ou cooperativo. Professores, funcionários, pais e estudantes passam a ter vez e voz nas decisões da escola. Transparência e participação tornam-se valores centrais na relação entre direção e comunidade escolar. Educand-



dários que não têm por finalidade a maximização dos lucros e, sim, a sustentabilidade das atividades educacionais.

A gestão democrática e participativa não isenta tais educandários de conflitos internos. Após uma fase inicial, em que a convergência de esforços é indispensável para a própria sobrevivência da instituição, as divergências de ideias e interesses tendem a pôr à prova a democracia e o espírito comunitário que fundamentam o projeto educacional da instituição.

Aparecida Cardoso (1995) analisa a trajetória de uma escola comunitária em Campinas. Conforme a autora, descontente com a orientação administrativa e pedagógica da escola particular à qual estava vinculado, um grupo de professores e pais decidiu pela criação da escola comunitária, no final da década de 1970. O projeto pedagógico e administrativo foi construído coletivamente, com maciça participação. Pais e professores eram sócios da escola. A união de todos foi a marca dos primeiros anos. Com o passar do tempo, os conflitos começaram a aflorar, em função de interesses corporativos do professorado, com eclosão de greve, fato que levou à reformulação dos estatutos e redefinição das regras referentes ao poder de decisão. Cardoso evidencia que apesar das dificuldades inerentes a qualquer organização, o educandário tem estruturas sólidas para levar adiante seu projeto educacional.

Mais do que destacar detalhes de uma determinada experiência de escola comunitária, importa ressaltar que o comunitário não exclui o conflito, nem assegura a unidade de todos em todas as questões. O que é característico dessas instituições é o compartilhamento das decisões, a existência de mecanismos internos de tratamento dos conflitos e a de busca de soluções pela via democrática, sem necessidade de recurso à autoridade de um chefe todo poderoso ou de uma autoridade estatal externa.

Quanto à temática do público não estatal, este quinto segmento da educação comunitária brasileira não tem um discurso unificado. O público não estatal não é uma bandeira explicitamente assumida pelo conjunto dos movimentos populares. De um modo geral, há uma convergência do ideário desses movimentos e da educação popular com a concepção do público não estatal em torno de valores centrais



como o compromisso com a coletividade, a participação na esfera pública ampliada e a preservação da autonomia das organizações em relação ao Estado.

1.6 Universidades comunitárias regionais

As universidades comunitárias regionais são uma experiência principalmente gaúcha e catarinense, embora existam algumas instituições semelhantes em outros estados. Sua origem deve-se à capacidade das organizações da sociedade civil e do poder público local de associar-se no esforço de suprir a lacuna de educação superior nas regiões interioranas.

No Rio Grande do Sul, a criação e a consolidação dessas instituições são tributárias da tradição associativa inaugurada ainda no século XIX, particularmente nas regiões de colonização alemã e italiana. Na ausência de serviços públicos prestados pelo Estado, desenvolveu-se um considerável leque de iniciativas comunitárias, que estão no núcleo do expressivo estoque de capital social gerado historicamente nessas regiões.

As origens das primeiras instituições comunitárias regionais gaúchas estão na década de 1940. Na década de 1990, as universidades regionais lideraram a criação do Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG), oficializado em 1996. Segundo o site da entidade (www.comung.br), no ano de 2016 suas afiliadas atendiam 202.020 estudantes (50% dos dos universitários gaúchos), em 1.489 cursos de graduação e pós-graduação, com 9.190 professores e mais de 11 mil técnicos administrativos, constituindo o maior sistema da educação superior do estado. O COMUNG é formado pelas seguintes instituições: Universidade de Passo Fundo (UPF); Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ); Universidade Feevale (FEEVALE); Universidade Católica de Pelotas (UCPel); Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai (URI); Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ); Universidade de Caxias do Sul (UCS); Universidade da Região da Campanha (URCAMP); Centro Universitário Univates (UNIVATES); Pontifí-



cia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS); Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS); Centro Universitário La Salle (UNILASSALE); Centro Universitário Franciscano (UNIFRA); e, Centro Universitário Metodista (IPA).

Em Santa Catarina, o estoque de capital social também foi fator fundamental do surgimento e fortalecimento das comunitárias. Um traço peculiar do modelo catarinense é a forte presença do poder público local, especialmente das prefeituras. O enraizamento das instituições nas comunidades regionais, segundo Lima (2009, p. 95), é comum a todas as instituições, que “têm como principal mola propulsora e como base de atuação o envolvimento com a sua região e a intenção/missão de ser agente do desenvolvimento regional. Essa característica está já marcada desde a sua criação e inserida mesmo em suas cartas instituidoras”.

As universidades estão organizadas na Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE), fundada em 1974, que congrega em sua maior parte fundações educacionais criadas pelos poderes públicos municipais e estadual. Em 2016, as universidades atendiam no seu conjunto 142.293 estudantes de graduação e pós-graduação, em 1.479 cursos, com 8.968 professores e 5.924 técnicos administrativos. As instituições filiadas à ACADE são as seguintes: Universidade do Planalto Catarinense (UNIPLAC); Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI); Universidade Regional de Blumenau (FURB); Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL); Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí (UNIDAVI); Universidade da Região de Joinville (UNIVILE); Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC); Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC); Universidade do Contestado (UnC); Universidade Comunitária Regional de Chapecó (UNOCHAPECÓ); Centro Universitário de Brusque (UNIFEBE); Centro Universitário Barriga Verde (UNIBAVE); Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC); Centro Universitário Municipal de São José (USJ); Universidade Alto Vale do Rio do Peixe (UNIARP); Centro Universitário - Católica de Santa Catarina.

É importante atentar para o período de criação das comunitárias gaúchas e catarinenses - situado entre as décadas de 1940 e 1970. Essa informação por si só é suficiente para refutar o surgimento e ex-



pansão dessas instituições com o projeto político neoliberal, que ganhou terreno a partir da década de 1980. Uma tese comum em certos ambientes é a de que o crescimento do terceiro setor está associado ao projeto neoliberal. Esse argumento não se sustenta. As universidades comunitárias do Sul do país foram estruturadas em pleno Estado desenvolvimentista, viabilizadas pela capacidade organizativa das comunidades regionais com apoio do poder público local, de modo a atender a demanda por educação superior das regiões interioranas.

As universidades comunitárias regionais do Sul do país são instituições em que as características do público não estatal se apresentam de modo mais claro (FRANTZ; SILVA, 2002; MARTINS, 2008; SCHMIDT, 2009). São traços distintivos dessas instituições: criação impulsionada por organizações da sociedade civil e do poder público local, a quem pertence o patrimônio; não estão orientadas para a maximização do lucro, sendo os resultados financeiros reinvestidos na própria universidade; têm profunda inserção na comunidade regional, interagindo com os seus diversos segmentos; os órgãos deliberativos superiores são integrados por representantes dos diversos segmentos da comunidade acadêmica (professores, estudantes e técnicos administrativos) e da comunidade regional (entidades da sociedade civil e do poder público local); a forma jurídica da mantenedora é a de fundação de direito privado, de associação ou de sociedade civil; o controle administrativo e da gestão financeira é feito pela mantenedora; o patrimônio, em caso de encerramento das atividades, é destinado a uma instituição congênere.

A identidade pública não estatal é um aspecto marcante do discurso das comunitárias gaúchas e catarinenses, reafirmado insistentemente nos documentos das instituições e entidades representativas ao longo das últimas décadas. Enquanto em outras vertentes das comunitárias o público não estatal é um elemento acessório do discurso, no caso das universidades regionais esse elemento está no núcleo discursivo. No discurso dessas instituições, o caráter comunitário se expressa especialmente na inserção da universidade na comunidade regional, na relação constante da universidade com a sociedade civil e o poder público local-regional, na participação de integrantes da comunidade regional nas decisões da universidade e na gestão democrática das instituições.



* * *

O exame atento dessas experiências históricas revela vários aspectos importantes. O primeiro é a amplitude e a variedade do fenômeno comunitário no campo da educação, bem como sua anterioridade em relação às escolas estatais. Somos um país com uma forte e histórica presença da comunidade no âmbito educacional. O segundo são as diferentes relações dessas instituições com o espaço público e com o Estado. Algumas, explicitamente voltadas ao atendimento de necessidades do conjunto da sociedade, revestem-se de caráter *público (não estatal)*; outras, voltadas mais diretamente às necessidades de sua comunidade particular ou dos seus afiliados, têm caráter *coletivo*.⁷ Umas e outras são importantes para o atendimento de necessidades da sociedade, mas têm diferentes impactos para a vida democrática. A construção da democracia forte, inclusiva, requer sempre mais a contribuição de organizações públicas não estatais. O interesse público não é monopólio do Estado e só pode ser devidamente atendido mediante a cooperação pública entre organizações estatais, comunitárias e privadas.

O tema da *autonomia versus dependência* é igualmente central. São comuns na história brasileira organizações da sociedade que gravitam na órbita estatal e são sustentadas basicamente por recursos do Estado. A dependência do poder público chega ao ponto de torná-las *semiestatais*. Manter a autonomia nas decisões é essencial a qualquer organização comunitária que se pretenda pública não estatal.

Vale ainda mencionar o polêmico tema da *adequação das organizações comunitárias aos princípios da administração pública*, que envolve questões bem complexas. Podem as comunitárias preencher os princípios constitucionais que regem a administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência? A resposta é sim, desde que entendida como *aplicação analógica* (não literal) dos princípios da administração pública às organizações da sociedade civil. Por serem entes de natureza e características diversas, é preciso que o marco jurídico das organizações da sociedade civil estabeleça as condições de atendimento dos princípios da administração pública.



UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS



Fundada em 1993, a Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) é uma das universidades comunitárias regionais gaúchas.

Fonte: Acervo Unisc.

As universidades comunitárias constituem um dos mais importantes segmentos das organizações comunitárias no Brasil. São representadas nacionalmente pela Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (Abruc), que congrega quatro associações: o Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (Comung), a Associação Catarinense das Fundações Educacionais (Acafe), a Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (Anec) e a Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (Abiee).



2 As universidades comunitárias e a Lei das Instituições Comunitárias de Educação Superior⁸

As organizações e instituições exercem um papel notável no que respeita aos valores e orientações que regem o comportamento humano. Em cada período histórico e meio social prevalecem os valores e orientações que embasam as organizações, as quais constituem a infraestrutura moral da sociedade e são mediações indispensáveis na nossa relação com o mundo (BELLAH, 1992; ETZIONI, 1967). Sendo assim, construir a inclusão social, a participação democrática e o senso comunitário requer que sejam reforçadas as instituições assentadas sobre esses valores. “Precisamos criar instituições que possibilitem, encorajem, cumpram e exijam a participação”, asseveram Bellah et al. (1992, p. 15). Onde a democracia é forte, vibrante, sempre há uma gama de organizações que impulsionam a confiança dos cidadãos nas instituições políticas.

No Brasil, há um leque significativo de organizações da sociedade civil, como universidades, escolas, hospitais, entidades de radiodifusão e bancos comunitários, que além de prestar serviços de interesse público e gerar emprego e renda, cumprem o importante papel de difundir valores de coesão e inclusão social. A análise dessas organizações não deve se ater a aspectos como eficiência econômica e eficácia de curto prazo: é indispensável observar a sua dimensão valorativa/moral, sob pena de ignorar a lição básica dos estudos sobre o papel das instituições.

A análise empreendida a seguir sobre as instituições comuni-



tárias de educação superior (denominadas aqui na maior parte das vezes de “universidades comunitárias”, por economicidade), que formam o segmento mais organizado das organizações comunitárias brasileiras, realça a dimensão valorativa, buscando evidenciar que sua relevância pública está tanto nos serviços prestados quanto nos valores que difundem.

2.1 O modelo comunitário de educação superior no Brasil

A denominação *universidades comunitárias* popularizou-se na década de 1980, mas a estruturação do modelo remonta à década de 1940 e ganhou impulso a partir dos anos 1970. Hoje, estão presentes em todas as regiões, sendo que no Sul do país constituem o modelo predominante de educação superior. Sua entidade representativa nacional é a Associação Brasileira de Universidades Comunitárias - ABRUC, que reúne quatro entidades: o Consórcio das Universidades Gaúchas - COMUNG, agregando as instituições do estado do Rio Grande do Sul; a Associação Catarinense de Fundações Educacionais - ACAFE, do estado de Santa Catarina; a Associação Nacional de Educação Católica do Brasil - ANEC, das instituições católicas; e a Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas - ABIEE, das instituições evangélicas.

As universidades comunitárias brasileiras não seguem um padrão homogêneo, havendo características distintas, por exemplo, entre as universidades regionais (vinculadas a entidades locais/regionais) e as universidades confessionais (ligadas a instituições religiosas). O que permite falar de um modelo comunitário são traços comuns, sintetizados por Aldo Vannucchi (2011, p. 36-37): cada a universidade comunitária pertence a uma comunidade; sua missão somente se realiza na interação com a comunidade; é dirigida por representantes dessa comunidade; é mantida por uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos; executa um serviço público não estatal.

Frequentemente confundidas com as universidades privadas (particulares), as especificidades das comunitárias saltam aos olhos a



um olhar mais atento. A tabela abaixo sumariza as características dos modelos público estatal, comunitário e privado na educação superior brasileira.

Tabela 1: Características das IES públicas, comunitárias e privadas

| | IES públicas | IES comunitárias | IES privadas (particulares) |
|---|--|---|--|
| Iniciativa de criação | Governo federal, estadual ou municipal | Entidades e lideranças da sociedade civil | Grupo privado (empresarial ou familiar) |
| Responsabilidade pela manutenção | União, estados ou municípios | Entidades da sociedade civil e entes do poder público local | Grupo privado (empresarial ou familiar) |
| Natureza e finalidade | Pública estatal | Pública não estatal | Privada |
| Destinação dos resultados econômicos | Reinvestimento na universidade | Reinvestimento na universidade | Apropriação privada |
| Forma de escolha dos dirigentes | Nas IFES, nomeação pelo Presidente da República a partir de lista tripartite | Eleição (em certas instituições) ou nomeação pela mantenedora (em outras) | Nomeação pela mantenedora |
| Tipo de pessoa jurídica | Pessoa jurídica de direito público | Pessoa jurídica de direito privado | Pessoa jurídica de direito privado |
| Forma de constituição | Autarquia ou fundação pública | Mantida por associação ou fundação | Mantida por sociedade empresária (anônima ou limitada) |
| Amparo na Constituição Federal | Art. 206, 207 e 211 | Art. 205 e 213 | Art. 205 e 209 |

Fonte: elaboração do autor.

Cabe avançar nessa caracterização, destacando tópicos que são marcas da especificidade das instituições comunitárias.

Origem. As universidades comunitárias são criadas por organizações da sociedade civil e do poder público local/regional, ao passo que as universidades públicas estatais são instituídas pelo poder público e as privadas por indivíduos, grupos familiares ou empresariais.



Entre as entidades fundadoras de universidades comunitárias estão associações empresariais, sindicatos de trabalhadores, entidades estudantis, prefeituras, câmaras de vereadores, clubes de serviço, igrejas, entidades religiosas, associações de classe, escolas, entre outras.

Mantenedora: associação ou fundação. A existência de entidade mantenedora e de entidade mantida em instituições de educação superior privadas é uma exigência legal no Brasil. A entidade mantenedora é que tem personalidade jurídica e cabe-lhe prover os recursos necessários para o funcionamento da instituição de ensino. A universidade é a entidade mantida e não possui personalidade jurídica. Todos os atos jurídicos são feitos em nome da mantenedora. Enquanto a mantenedora da universidade pública é o Estado, a da universidade comunitária é uma associação ou fundação e a da universidade privada assume alguma forma de sociedade prevista na legislação. O fato das mantenedoras das universidades comunitárias serem associações ou fundações tem uma consequência fundamental em relação à sua natureza pública: em caso de encerramento das atividades da associação ou fundação, o seu patrimônio é destinado a uma instituição congênere (comunitária ou pública).

Autonomia. Por não pertencerem a proprietários individuais nem ao Estado, as universidades comunitárias gozam de significativa autonomia administrativa e científica. A autonomia administrativa é limitada pela mantenedora, que, integrada por representantes das comunidades regionais ou religiosas, vê o ambiente acadêmico com um olhar externo, não sendo incomuns os conflitos entre mantidas e mantenedoras, especialmente em questões relacionadas à sustentabilidade financeira da instituição. A capacidade de diálogo entre a direção da Universidade e a direção da mantenedora é o elemento definidor dos limites da autonomia. A autonomia científica é amplamente respeitada, e não é comum ocorrer interferência externa sobre o ensino, a pesquisa e a extensão.

Fins públicos. As universidades comunitárias visam a prestação de educação de qualidade a todos, e a totalidade dos recursos angariados destinam-se à manutenção e qualificação dos serviços prestados. A gestão dos recursos econômicos é regida pelas seguintes pre-



missas: (i) em existindo superávit, todo ele é reinvestido na própria instituição; (ii) não há nenhuma distribuição de qualquer parcela do seu patrimônio ou de suas rendas, ou seja, não há qualquer apropriação privada de excedentes gerados; (iii) os dirigentes não recebem qualquer recompensa ou bonificação econômica por resultados positivos alcançados. Nestes aspectos, as comunitárias são instituições similares às públicas estatais e não às privadas.

Inserção comunitária. As universidades comunitárias destacam-se pela atenção permanente às necessidades do contexto social e pela inserção nas comunidades regionais, que se expressa no compromisso com a extensão. Além de divulgar o conhecimento científico em aula e produzir novo conhecimento através da pesquisa, dedicam importante esforço para partilhar, socializar o conhecimento, a arte e a cultura na comunidade. Elas apoiam projetos sociais desenvolvidos em comunidades carentes, atendem demandas do poder público local e regional, auxiliam na qualificação de recursos humanos em escolas, entidades e organizações sociais. Além disso, prestam assistência judiciária gratuita e atendimento em suas clínicas de saúde a pessoas carentes, organizam eventos culturais e artísticos em comunidades, entre outras atividades. Grande parte dessas ações é realizada de forma gratuita e a relação com a comunidade é de via dupla: a Universidade ensina e também aprende e se reinventa nesse diálogo.

Autogestão. A direção das universidades comunitárias é exercida por professores do seu quadro docente. Dentre as universidades regionais, várias elegem democraticamente sua direção através do voto direto de professores, estudantes, técnicos administrativos e representantes da comunidade regional. Há instituições que constituem exemplos avançados de democracia participativa, descentralização e transparência, sendo mais democrático-participativas do que as universidades públicas. Mas, a eleição democrática dos dirigentes não é característica geral do modelo comunitário: é incomum em instituições confessionais. Nos debates sobre o marco legal das instituições comunitárias, que culminou na Lei 12.881/2013, o assunto foi objeto de debate e predominou o entendimento de que deve ser respeitada a autonomia de cada instituição, sendo imprópria a via da imposição legal.



Gestão com caráter público. Há tratamento isonômico a todos os cidadãos na prestação de serviços. Os fundadores, integrantes da entidade mantenedora ou membros da comunidade acadêmica, não têm privilégios em relação aos demais cidadãos. Isso vale, por exemplo, para o pagamento das taxas pelos serviços prestados, feito com base em regras publicamente estabelecidas. Outra característica pública comum em grande parte das comunitárias é a admissão de professores mediante concurso público, o que evita o nepotismo e privilégios. Não se pode desconhecer que há ambiguidades e contradições na gestão de muitas instituições, envolvendo práticas autoritárias e ausência de espírito público, o que é comum também nos outros modelos. Em momentos de crise, tendem a aflorar estilos de gestão que denotam uma concepção mercantil.

Participação e transparência. A participação e a transparência são marcas salientes em diversas universidades comunitárias, especialmente nas instituições regionais. Nelas há participação ativa dos diversos segmentos nas decisões, assegurada pela composição dos colegiados superiores da Universidade, com a presença de representantes dos professores, técnicos administrativos, estudantes e da comunidade regional. A transparência é viabilizada pelo acesso regular a informações sobre temas acadêmicos e sobre a situação financeira tanto aos membros da mantenedora quanto aos integrantes da comunidade acadêmica.

Eficácia e eficiência. As universidades comunitárias foram fortemente tensionadas no início dos anos 2000, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a liberalização do mercado da educação superior, que atraiu para esse campo um sem número de instituições voltadas ao lucro e talhadas para a competição. A chegada de instituições privadas em regiões onde antes as comunitárias atuavam sem concorrência alterou profundamente a sua dinâmica e o seu estilo de gestão, colocando várias em risco quanto à sua sobrevivência. A partir do primeiro governo de Lula, com o endurecimento das regras de qualidade, o fortalecimento do sistema de avaliação nacional (que freou as instituições que competiam basicamente pelo preço) e, posteriormente, com o novo financiamento estudantil (FIES), houve um reequilíbrio da condição econômico-financeira das universidades comunitárias. Esse reequilíbrio vem sendo ameaçado



pela fragilização do FIES nos últimos anos, que tensiona novamente o modelo comunitário em vista da concorrência de instituições privadas, que competem com base no menor preço das “mensalidades”. É apenas no quadro da concorrência controlada pela exigência de qualidade e de uma robusta política de financiamento aos estudantes de menor poder aquisitivo que as universidades comunitárias conseguem atender satisfatoriamente os requisitos de eficácia (cumprimento adequado dos objetivos institucionais) e da eficiência (oferta de educação de qualidade com custos compatíveis com a qualidade).

2.2 As universidades regionais do Sul do Brasil

O sentido público da universidade comunitária aparece de modo mais visível nas universidades regionais do Sul do Brasil. Trata-se de um fenômeno vinculado ao desenvolvimento de um forte senso comunitário nas zonas de colonização europeia. Os imigrantes europeus - alemães, italianos, poloneses e outros - chegados ao país no século XIX destacaram-se por um forte associativismo e comunitarismo. As escolas comunitárias foram uma das experiências mais reveladoras dessa capacidade de organização, que assegurou nas zonas de colonização um nível de alfabetização extraordinário para os padrões da época. Um levantamento feito no Rio Grande do Sul na década de 1930 mostrava que a taxa de analfabetismo nas regiões de colonização europeia era de menos de 10% da população, cerca de quatro vezes menor do que nas demais regiões gaúchas (VOGT, 2009, p. 63).

A extinção forçada de grande parte das escolas comunitárias no contexto do Estado Novo, apesar de seu impacto nas comunidades, não destruiu o capital social e o espírito associativo existente. A cultura comunitária manteve sua vitalidade e continuou florescendo de diversas maneiras. Uma de suas expressões mais importantes nas últimas décadas é a das universidades comunitárias regionais. O território do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina é recoberto por universidades criadas pelas forças vivas das comunidades das diversas regiões. Diferente do restante do país, nestes dois estados cerca de dois terços dos estudantes estudam em instituições comunitárias.



A mobilização que resultou no surgimento das primeiras instituições regionais ocorreu no final na década de 1940. Face à inexistência de educação superior pública, lideranças locais de diferentes regiões organizaram-se no sentido de criar instituições capazes de suprir essa lacuna. Ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1970 estabeleceram-se universidades em todos os polos regionais. No Rio Grande do Sul, as 15 maiores instituições estão congregadas no Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas - COMUNG, criado em 1996. Em Santa Catarina, o modelo comunitário tem como traço peculiar a forte articulação com o poder público local, especialmente as Prefeituras, e estão organizadas na Associação Catarinense das Fundações Educacionais, fundada em 1974. O modelo comunitário é apontado pelas autoridades catarinenses como um dos principais fatores responsáveis pelo elevado Índice de Desenvolvimento Humano de Santa Catarina e pelo segundo lugar em matrículas na educação superior do país.

São as universidades comunitárias regionais do Sul do país que mais fortemente manifestam sua condição de públicas não estatais e estiveram na linha de frente da mobilização em favor de um marco legal próprio, apoiadas no fato das suas mantenedoras serem constituídas por entes públicos e organizações locais da esfera local/regional e nas suas características públicas: finalidade não lucrativa, participação, transparência e inserção comunitária. Em todas as regiões onde estão localizadas, desempenham importante papel no desenvolvimento: formam recursos humanos qualificados, atendem demandas do poder público e da sociedade, cooperam com as empresas, ajudam a atrair novos investimentos, impulsionam novos negócios, disseminam conhecimento relevante, desenvolvem pesquisas vinculadas às necessidades regionais e fortalece o senso de democratização pelo exemplo de gestão participativa e transparente.



2.3 A conquista do marco legal das comunitárias – breve histórico da Lei 12.881/2013

A relevância e a função pública das escolas e universidades comunitárias foi objeto de debates acalorados nas últimas décadas, devendo-se destacar três momentos: a Constituinte de 1986/1987, a formulação da Lei de Diretrizes e Bases em 1996 e o processo de formulação da Lei 12.881/2013.

Na Constituinte de 1986/1987 confrontaram-se duas posições acerca do tema da transferência ou não de recursos públicos para estabelecimentos educacionais não governamentais. Contra a possibilidade da transferência de recursos foi apresentada uma emenda patrocinada pela Confederação dos Professores do Brasil - CPB, da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior - ANDES, da União Nacional de Estudantes - UNE, da Central Única dos Trabalhadores - CUT e da Central Geral dos Trabalhadores - CGT, com 279.013 assinaturas. A favor da transferência de recursos públicos para instituições não estatais sem fins lucrativos e que prestassem contas dos recursos recebidos, foi apresentada uma emenda pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, Associação de Educação Católica - AEC e Associação Brasileira das Escolas Superiores Católicas - ABESC, com 750.077 assinaturas. Uma terceira proposta foi apresentada pelo Movimento de Defesa dos Favelados, pela Comissão de Justiça e Paz (ambos da Bahia) e pelo Movimento Negro de Brasília, com 23.042 assinaturas, que visava legitimar como públicas as escolas comunitárias voltadas às comunidades carentes ou minoritárias (SANTOS, 2007; MARTINS, 2008). A redação do artigo 213 da Constituição Federal acabou contemplando o intento das entidades católicas, ao contemplar a categoria de escolas comunitárias no texto constitucional e legitimar constitucionalmente a transferência de recursos públicos para escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que comprovem finalidade não lucrativa, apliquem seus excedentes financeiros em educação e assegurem a destinação de seu patrimônio a escola congênera em caso de encerramento de suas atividades. Na educação fundamental e média, os recursos são para bolsas de estudo; na educação superior, para atividades de pesquisa e extensão.



Um segundo momento do debate aconteceu na década de 1990. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei 9.394/1996) adotou uma redação prejudicial às comunitárias, ao considerá-las uma modalidade de instituições privadas. No art. 19, a lei estabelece apenas duas categorias de instituições de ensino - públicas e privadas, na linha da clássica dicotomia público/privado. O art. 20 explicita as modalidades de instituições privadas: I - particulares, II - comunitárias, III - confessionais e IV - filantrópicas. As comunitárias, portanto, não conseguiram fazer valer sua especificidade nesse importante documento legal da educação, que é uma das fontes de confusão entre o comunitário e o privado no Brasil. Na esteira da LDB, o Plano Nacional de Educação (Lei 10.172, de 9/01/2001), elaborado com base naquelas diretrizes, conferiu pouca relevância ao modelo comunitário. O Plano continha, é verdade, uma recomendação de incentivo às comunitárias: “27. Oferecer apoio e incentivo governamental para as instituições comunitárias sem fins lucrativos, preferencialmente aquelas situadas em localidades não atendidas pelo Poder Público, levando em consideração a avaliação do custo e a qualidade do ensino oferecido”. Porém, essa recomendação teve poucas consequências práticas. No mesmo período, o governo de Fernando Henrique Cardoso desencadeava um debate sobre o conceito do público não estatal, mas que passou ao largo das comunitárias. No Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, de 1995, a categoria de público não estatal foi integrada à racionalidade administrativa brasileira, mas numa lógica de minimização do Estado. As duas figuras legais criadas a partir dessa reforma foram as Organizações Sociais (Lei nº 9.637, de 15/05/1998) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs (Lei nº 9.790, de 23/03/1999). Nenhuma dessas figuras foi pensada a partir das universidades comunitárias, nem contemplou suas necessidades. A figura das organizações sociais teve o propósito de viabilizar o repasse de atividades exercidas por entidades estatais a organizações da sociedade civil, o contraria os propósitos das universidades comunitárias, criadas não em lugar de instituições estatais, e sim em espaços próprios e frequentemente com apoio do poder público local. A figura das OSCIPs também não contemplou as instituições comunitárias, como se verifica no art. 2º da Lei 9.970/1999 que exclui explicitamente “as escolas privadas de-



dicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras”, assim como “as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras”. Tanto a figura das organizações sociais como das OSCIPs destinam-se às chamadas organizações não governamentais - ONGs, não às associações e fundações comunitárias que oferecem educação superior.

O terceiro momento do debate legal foi a primeira década de 2000. No processo de discussão da Reforma Universitária desencadeado em 2004 as universidades comunitárias reivindicaram seu reconhecimento como uma categoria específica, distinta das instituições privadas. Conseguiram êxito parcial: o Projeto de Lei da Reforma Universitária (PL 7.200/2006) enviado pelo governo ao Congresso estabeleceu no seu art. 8º três categorias de instituições de ensino superior: públicas, comunitárias e particulares. Esse projeto sinalizou um novo entendimento do governo federal em favor da superação da dicotomia público/privado no âmbito da educação, reconhecendo o comunitário como um modelo organizacional específico.

A partir de 2007, as entidades representativas das universidades comunitárias brasileiras iniciaram uma mobilização em favor de um marco legal próprio que culminou na Lei 12.881/2013. Num contexto de dificuldades, decorrente do acirramento da competição instaurada por instituições privadas, lideranças gaúchas e catarinenses começam a buscar junto ao Ministério da Justiça apoio para a construção do marco legal. Percebendo que, apesar da simpatia de várias lideranças do governo Lula à causa das comunitárias, seria difícil uma iniciativa do próprio governo em propor uma legislação pertinente, dirigentes das comunitárias resolveram tomar a si a iniciativa de formular a proposta de um projeto de lei. A primeira reunião das lideranças gaúchas e catarinenses aconteceu no dia 7 de maio de 2008, na Universidade de Santa Cruz do Sul. Desta reunião resultou uma versão inicial, intitulada *Projeto de Lei das Instituições Públicas Não Estatais*, que abrangia não só as universidades, mas também hospitais, escolas, emissoras e demais organizações comunitárias. Essa versão foi encaminhada às instituições afiliadas ao Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas - COMUNG e à Associação Catarinense das Fundações Educacionais - ACAFE. Aprimorada em diversas discussões, a proposta foi apresentada em julho de 2008 ao Ministé-



rio da Justiça. O ministro Tarso Genro determinou que a Consultoria Jurídica da pasta analisasse a proposta e emitisse um Parecer indicativo da sua viabilidade jurídica. O Parecer, de dezembro de 2008, foi favorável à proposta e apresentou uma série de recomendações, sendo a principal delas a de que o projeto de lei utilizasse o conceito de “instituições comunitárias” ao invés de “instituições públicas não estatais”, pelo fato da figura jurídica do comunitário ter amparo na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, o mesmo não acontecendo com o conceito do público não estatal.

As sugestões do Ministério da Justiça foram acolhidas, e a reelaboração deu origem ao *Projeto de Lei das Instituições Comunitárias de Educação Superior*, consolidado em reunião de integrantes do COMUNG e da ACAFE em abril de 2009, em Florianópolis. Além do texto, foram definidas formas de mobilização, como a intensificação do diálogo com o governo e o Congresso Nacional, a busca de apoio de entidades da sociedade civil, a busca de apoio de parlamentares e a criação de um site das comunitárias. Foi criado o Portal das Instituições Comunitárias (www.comunitarias.org.br), através do qual foram conseguidas mais de 13 mil assinaturas de apoio à iniciativa. Entre os apoios de entidades, destacaram-se o das direções nacionais da OAB e da CNBB.

Além de eventos internos, a mobilização em torno da iniciativa legal deu-se mediante atividades em várias partes do país, como o Seminário do Sistema Acafe, na Assembleia Legislativa de Santa Catarina, em outubro de 2009; o Seminário do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, em março de 2010; e a Audiência Pública da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, em novembro de 2011. O COMUNG e a ACAFE decidiram pela publicação de um livro sobre a temática das universidades comunitárias, intitulado “Instituições Comunitárias: Instituições Públicas Não Estatais” (SCHMIDT, 2009), com um inédito relato da experiência de todas as instituições comunitárias gaúchas e catarinenses vinculadas às entidades.

A discussão sobre o projeto de lei assumiu caráter nacional por iniciativa da direção da ABRUC. O marco legal das instituições comunitárias foi o tema central da Assembleia Nacional da ABRUC, em outubro de 2009, na PUC/RJ, evento que referendou a proposta ela-



borada pelas entidades gaúcha e catarinense como texto base da proposta do projeto de lei, recomendando que a redação fosse ajustada à realidade do conjunto das instituições comunitárias brasileiras, incluindo as instituições confessionais católicas e evangélicas, vinculadas à ANEC e à ABIEE. A finalização dos ajustes foi feita no início de janeiro de 2010, ficando conformada a proposta unificada do *Projeto de Lei das Instituições Comunitárias de Educação Superior*, assinada pela ABRUC, COMUNG, ACAFE, ANEC e ABIEE.

Na esfera parlamentar, a mobilização em favor da lei começou a tomar corpo com a criação da Frente Parlamentar Mista em Defesa das Universidades Comunitárias, liderada pelos presidentes das Comissões de Educação da Câmara dos Deputados (deputada Maria do Rosário - PT/RS) e do Senado (senador Flávio Arns - PT/PR). A Frente Parlamentar foi instalada oficialmente em 27 de outubro de 2009, em Audiência da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, ato prestigiado por dezenas de parlamentares de diversos partidos, por representante do MEC e por instituições comunitárias de todo país. No dia 8 de junho de 2010, a proposta do projeto de lei foi apresentada em audiência pública na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, sendo protocolada oficialmente em 13 de Julho de 2010, passando a tramitar como PL 7.639/2010. A autoria do projeto de lei coube à deputada Maria do Rosario (PT/RS), com subscrição dos deputados Aldo Rebelo (PCdoB/SP), Roberto Santiago (PV/SP), Beto Albuquerque (PSB/RS), Carlos Eduardo Cadoca (PSC/PE), Dr. Talmir (PV/SP), João Campos (PSDB/GO), Sylvio Lopes (PSDB/RJ), Pedro Wilson (PT/GO), Waldemir Moka (PMDB/MS), Fátima Bezerra (PT/RN), Cláudio Vignatti (PT/SC), Darcísio Perondi (PMDB/RS), Eduardo Barbosa (PSDB/MG), Severiano Alves (PMDB/BA), Hugo Leal (PSC/RJ), Raimundo Gomes de Matos (PSDB/CE) e Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS).

A tramitação do PL 7.639/2010 na Câmara dos Deputados foi marcada pela aprovação unânime em todas as comissões permanentes nas quais tramitou e praticamente sem modificação do texto, salvo quatro emendas, que pouco incidiram no teor do projeto. A Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público aprovou o projeto em sessão do dia 15 de junho de 2011, com base no parecer favorável do deputado Alex Canziani (PTB/PR). Em 9 de novembro de



2011, foi aprovado pela Comissão de Educação, com base no parecer favorável do deputado Pedro Uczai (PT/SC). Em 9 de maio de 2012, a matéria foi aprovada pela Comissão de Finanças e Tributação, com base no parecer favorável do deputado Claudio Puty (PT/PA). A votação definitiva na Câmara dos Deputados aconteceu na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que aprovou o projeto em sessão realizada no dia 20 de novembro de 2012, com base no parecer favorável do deputado Luiz Noé (PSB/RS). Em razão do apoio obtido nas diferentes bancadas, o projeto de lei não precisou ir a plenário. Estava concluída a tramitação na Câmara dos Deputados.

No final de janeiro de 2013, o projeto de lei chegou ao Senado Federal, onde já havia iniciado o debate em Audiência Pública da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, em setembro de 2010. Renomeado como PLC 01/2013, tramitou em duas comissões permanentes. Na Comissão de Educação, Cultura e Esporte foi designado relator da matéria o senador catarinense Paulo Bauer (PSDB/SC), cujo parecer favorável foi votado no dia 3 de setembro de 2013, obtendo aprovação unânime. E no dia 9 de outubro de 2013, com base no parecer favorável do relator, senador Luiz Henrique (PMDB/SC), o Projeto de Lei das Instituições Comunitárias foi aprovado, em caráter conclusivo e por unanimidade, na Comissão de Constituição e Justiça. Após apenas três anos e três meses foi concluída no Congresso Nacional, numa das votações mais rápidas registradas, em anos recentes, a tramitação de um projeto originado no Legislativo.

Iniciou então o período de análise no Executivo para fins da sanção presidencial. Duas audiências foram realizadas na Casa Civil, com a ministra Gleisi Hoffmann e o ministro Luis Inacio Adams, no dia 30 de outubro e no dia 12 de novembro de 2013, com a presença da direção da ABRUC, de reitores, deputados, senadores e do governador de Santa Catarina. O governo indicou alguns tópicos para possível veto, enquanto os representantes das comunitárias solicitaram a sanção do projeto na íntegra. Com três vetos, a edição extra nº 221-A, de 12 de novembro de 2013, do Diário Oficial da União publicou a Lei 12.881, assinada pela Presidenta Dilma Roussef e os ministros Guido Mantega, Aloisio Mercadante, Miriam Belchior e Luis Inacio Adams.



A lei aprovada corresponde praticamente na íntegra ao texto encaminhado pela ABRUC. É uma lei elaborada pela sociedade civil e avalizada pelo Estado brasileiro. Uma lei que inaugura uma nova era para as universidades comunitárias, que abre as portas para um processo amplo de cooperação entre o poder público e as organizações criadas pelas comunidades com o fito de proporcionar educação superior de qualidade a todos. A leitura da Justificação do Projeto de Lei, construída no âmbito dos debates das entidades representativas das universidades comunitárias, evidencia que a Lei foi aprovada com clara noção de que o que estava em jogo era o reconhecimento legal das especificidades que tornam as instituições comunitárias um modelo específico.

2.4 Alcance e limites da Lei das ICES

Nenhuma lei tem poder “mágico” de modificar uma situação. As leis são elementos da luta política para a transformação social, são balizas que podem ajudar a modificar a cultura política, construindo a legitimidade de pautas inovadoras. Na cultura administrativa está profundamente arraigada a divisão público/privado e a incorporação da nova lei demandará tempo para que seja incorporada ao *modus operandi* dos órgãos de educação e da máquina pública no seu conjunto.

Alguns destaques facilitam a compreensão do caráter inovador e dos limites da Lei 12.881/2013.

- A inovação central da Lei está em distinguir as instituições comunitárias das instituições privadas (particulares) da educação superior. Fica estabelecida a tripartição entre instituições públicas (estatais), comunitárias e privadas.
- Cria possibilidades amplas de cooperação entre o poder público e as instituições comunitárias, removendo obstáculos que frequentemente eram citados por agentes governamentais de que a transferência de recursos públicos a essas insti-



tuições estava sujeita a diversos tipos de contestação legal. O art. 2º da Lei trata das prerrogativas das comunitárias, entre elas, “I - ter acesso aos editais de órgãos governamentais de fomento direcionados às instituições públicas” e “II - receber recursos orçamentários do poder público para o desenvolvimento de atividades de interesse público”.

- A Lei oficializa a possibilidade das instituições comunitárias prestarem serviços gratuitos à população se o poder público destinar os recursos para tal. É o que estabelece o art. 1º, V, § 3º, ao afirmar que “as Instituições Comunitárias de Educação Superior ofertarão serviços gratuitos à população, proporcionais aos recursos obtidos do poder público, conforme previsto em instrumento específico”. O jargão “dinheiro público para instituições públicas (estatais)” é substituído pelo mote “dinheiro público para instituições públicas estatais e comunitárias”.
- A Lei não cria a figura jurídica do *público não estatal* na educação superior. Evitou-se introduzir esse termo no texto da lei por se tratar de uma temática excessivamente complexa e que vai além do âmbito da educação superior. Na ordem legal brasileira, o conceito de *público* e os princípios da administração pública são compatíveis com o *modus operandi* da burocracia estatal, mas inadequados ao terceiro setor. Se se pretende tratar o terceiro setor como público não estatal, não convém carregá-lo com uma série de óbices burocráticos a que respondem os órgãos da administração pública. Um dos maiores benefícios de um setor público não estatal está exatamente em responder às necessidades da sociedade num outro ritmo (mais ágil) e de outro modo do que aquele dos órgãos estatais.
- A Lei não estabelece a obrigatoriedade da gestão democrática das instituições comunitárias em toda sua profundidade - o que requer, por exemplo, eleições diretas para os dirigentes. As eleições e os mecanismos participativos são comuns em muitas universidades comunitárias, com mais amplitude inclusive que a maior parte das instituições fe-



derais, mas não são comuns no segmento confessional, diversidade que foi acatada no processo de formulação da Lei 12.881/2013. Todavia, o texto legal inclui diversas exigências de transparência no uso do dinheiro público, bem como a “participação de representantes dos docentes, estudantes e técnicos administrativos em órgãos colegiados acadêmicos deliberativos da instituição” (art. 3º, IV).

- A Lei reconhece o modelo comunitário como um modelo específico e nesse sentido serve de inspiração para a formulação de um marco legal abrangente do terceiro setor. Assim como na educação superior, na educação fundamental, na saúde, na assistência social, na cultura e no meio ambiente, as entidades da sociedade civil devem ser reconhecidas como pertencentes à esfera comunal, distintas das entidades privadas e vocacionadas à cooperação pública.

A cooperação entre Estado e universidades comunitárias, isoladamente considerada, tem um alcance social bastante limitado. O foco exclusivo nesse segmento educacional redundava em corporativismo. A fecundidade da Lei das ICES está na sinalização em favor de mudanças mais amplas na esfera pública: a substituição do paradigma binário e competitivo (público x privado) pelo paradigma da cooperação pública.

2.5 Freio à mercantilização da educação superior

A Lei das ICES tem ainda um significado todo especial no contexto da mercantilização da educação superior: fortalece o modelo comunitário como freio ao processo de transformação da educação em negócio.

A mercantilização da educação superior no Brasil está associada à expansão das instituições privadas no ambiente neoliberal da década de 1990. Estudiosos da educação superior apontam que, no contexto das políticas de privatização e desregulamentação, o crescimento



das IES privadas foi favorecido por várias iniciativas do governo, entre elas a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, de 1996, que flexibilizou o mercado de educação superior ao criar os centros universitários e cursos sequenciais, permitiu processos seletivos diversos em lugar do vestibular, flexibilizou os currículos, criou os cursos de tecnologia e introduziu a Educação a Distância.

Essas medidas propiciaram o incremento do número de matrículas no ensino superior nas IES particulares e nas sem fins lucrativos. Com critérios de qualidade frouxos e fiscalização frágil, a qualidade da educação oferecida em muitas instituições era proporcional aos baixos preços das mensalidades que cobravam. O impacto dos baixos preços não tardou a se manifestar sobre as instituições tradicionais. Estudantes provenientes das classes C e D acorriam em massa às instituições mais baratas, colocando em risco a estabilidade de instituições tradicionais, com preços mais elevados. O novo cenário forçou as instituições tradicionais a modificar seu estilo de gestão, adotando práticas consideradas “de mercado”, visando o aumento de receitas e o enxugamento de custos. Competição tornou-se um mote central na gestão de instituições antes despreocupadas quanto à necessidade de garantir um lugar ao sol.

Nesse ambiente começa o processo de aquisições de instituições particulares de menor porte por grupos econômicos mais robustos. Os anos 1990 foram anos de expansão de instituições particulares e os anos 2000 o momento de “consolidação”, em que a fragmentação dá lugar à concentração de capital, mediante fusões, aquisições e o surgimento de grandes grupos educacionais. É o momento da entrada em cena do capital internacional, levando à financeirização da educação superior e à formação de grandes conglomerados, como o grupo Kroton/Anhanguera.

O foco dos negócios de compra e venda de instituições está das instituições particulares, um amplo contingente de 989 instituições, que, em 2012, abrangia mais de 2,8 milhões de estudantes (40% dos universitários brasileiros). Essas organizações privadas não têm restrições às fusões e aquisições, estando acima de tudo o mais os interesses dos proprietários. Os negócios seguem a lógica de mercado: atribui-se um valor monetário a cada aluno, avalia-se a condição pre-



sente e o potencial futuro da instituição e encaminha-se o negócio.

Além das particulares, há uma parcela das instituições sem fins lucrativos, aquelas que não são filantrópicas nem comunitárias, que são potenciais participantes dos negócios. Para que uma instituição sem fins lucrativos possa ser negociada deve providenciar a mudança da sua condição legal de *sem fins lucrativos* para *com fins lucrativos*, operação que requer o aval dos membros da associação ou fundação, e o devido encaminhamento burocrático. Juntando as instituições particulares com as sem fins lucrativos que podem vir a assumir a condição de lucrativas chegamos à formidável cifra de 4,1 milhões de estudantes. Esse é o segmento potencial dos negócios de compra e venda de instituições de educação superior, algo em torno de 60% da educação brasileira, instituições cujo faturamento anual em 2015 aproximava-se de R\$ 25 bilhões.

As instituições comunitárias e as beneficentes de assistência social, em razão de sua natureza e da legislação que as rege, estão relativamente protegidas das pressões dos negócios de compra e venda. Ambas não são passíveis de venda à iniciativa privada, pois tanto a Lei das ICES quanto a Lei do CEBAS exige que o Estatuto da mantenedora estabeleça a destinação do patrimônio da associação ou fundação a entidade congênere ou ao poder público em caso de dissolução ou extinção. A Lei 12.881/2013, no seu artigo 1º, diz: “*V - destinação do patrimônio, em caso de extinção, a uma instituição pública ou congênere*”. De modo semelhante, a Lei 12.101/2009, ao dispor sobre as exigências para obtenção do CEBAS, diz no art. 3º, inciso II: “*II - preveja, em seus atos constitutivos, em caso de dissolução ou extinção, a destinação do eventual patrimônio remanescente a entidade sem fins lucrativos congêneres ou a entidades públicas*”.

Esses dispositivos legais reforçam o pertencimento dessas instituições à sociedade civil e seu caráter não-mercantil. A legislação e a natureza social tornam as instituições comunitárias e as beneficentes de assistência social, juntamente com as universidades públicas, o principal freio à mercantilização da educação superior no Brasil.



LEI DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR



Ato comemorativo com a Presidente Dilma Rousseff pela conquista da Lei 12.881/2013, na Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), em 29 de novembro de 2013.

Fonte: Arquivo Univali

A Lei 12.881/2013 é fruto da mobilização das universidades comunitárias, que elaboraram a proposta do texto legal, aprovado pela Câmara dos Deputados em 2012 e pelo Senado em 2013. A sanção presidencial ocorreu em novembro daquele ano.



3 Terceiro setor, morada das organizações comunitárias: os conceitos de público, comunitário e privado no devido lugar⁹

As concepções dualistas e maniqueístas insistem em explicar a vida social a partir de dois polos opostos, reduzindo a complexidade sociopolítica, multifacetada e em constante transformação, à luta entre bons e maus, certos e errados, normais e anormais. O colorido terreno dos acontecimentos e das formas de organização é pintado em preto e branco. Na política, as visões maniqueístas expressam-se na ideia do confronto entre nós, os bons, contra eles, os maus.

Nesse terreno dualista, desenvolvem-se as dicotomias, explicando realidades diversas com base em díades, ou seja, duplas de conceitos opostos entre si. Trata-se de concepções simplificadoras do real, em que os fenômenos são compulsoriamente encaixados em um par de conceitos. Utilizar classificações duais não é um problema em si. O problema é reduzir a duas categorias antitéticas fenômenos complexos, os quais “não aceitam reduções arbitrárias, do tipo ou é isto ou é aquilo. Tais simplificações, por não traduzirem com fidelidade o que se passa, soam como irrealis, vãs tentativas de compactar, em dois blocos, uma multidão de fatos” (BRAGA NETTO, 1999, p. 13).

No campo político-jurídico, a mais clássica das dicotomias é a divisão público/privado, oriunda do pensamento grego e cujo percurso é recuperado por autores como Hannah Arendt (1993), Norberto Bobbio (2007), Jürgen Habermas (1984), Amitai Etzioni (2013), Daniel Sarmiento (2007) e Nora Rabotnikof (1998). A vida humana, os fenômenos sociais, as organizações e entes da sociedade são alinhados em dois polos: ou se é público ou se é privado. E, no mais das vezes, estatal é tomado como equivalente a público.



A dicotomia público/privado induz a erro tanto pelo que mostra como pelo que esconde. Seu anacronismo vem sendo denunciado a partir de diferentes ângulos. O público e o privado não são terrenos nitidamente separados, conforme mostra a ampla literatura sobre os inextricáveis vínculos entre política e economia apoiada em Max Weber (1994), Karl Polanyi (2000), e Karl Marx e Friedrich Engels (1985), e a recorrência do patrimonialismo, do clientelismo e da apropriação do Estado por grupos de elite assinalada por Raimundo Faoro (1976) e Wanderley Guilherme dos Santos (2006). O século XX registra amplos movimentos de privatização do público e de publicização do privado (BOBBIO, 2007). Há uma série de fenômenos, movimentos e organizações da sociedade civil e do terceiro setor que não apresentam características estritas nem do público estatal nem do privado, conforme autores como Cohen e Arato (2000), Donati (1999), Bresser Pereira e Cunnill Grau (1999), Genro (1995) e Vieira (2001). As políticas públicas são resultados da articulação de agentes públicos, privados e sociais (PARSONS, 2003; SUBIRATS et al., 2012). É imperativo levar em conta as intersecções crescentes entre o público e o privado (REIS; CERQUEIRA, 2012).

A inovação teórica e conceitual tornou-se necessária, especialmente após a crise do marxismo, no final do século XX, e do ultraliberalismo, no início do século XXI. Novos conceitos e abordagens que não se alinham à lógica dualista ganharam espaço nas ciências sociais. É o caso das teorias da sociedade civil (BARBER, 2000; COHEN; ARATO, 2000; CANO; SIMON, 2007), do capital social (PUTNAM, 1996), da esfera pública ampliada (GENRO, 1995; VIEIRA, 2001), do privado social (DONATI, 1999) e do *welfare mix*, como combinação de recursos do Estado, do mercado, do terceiro setor, da família e das redes informais (GÓMEZ; BOYER, 2003). No âmbito jurídico, ampliam-se as formulações do direito fraterno (RESTA, 2004), e da justiça e mediação comunitárias (SPENGLER, 2012). Popularizaram-se conceitos inovadores como terceira via, terceiro setor, instituições híbridas, esfera pública não estatal, comunidade cívica, comunidade de políticas, governança, justiça comunitária e mediação comunitária.

Essas abordagens e conceitos rompem com a lógica implícita na maior parte das ciências sociais, que está assentada na dualidade público/privado, e a edificação de um novo paradigma, ou seja, uma



concepção filosófica de fundo, que proporcione sentido reconfigurado às diferentes partes. Certas concepções, sensíveis à necessidade de inovações paradigmáticas, acabam por reproduzir o dualismo em função da velha gramática, que carece de um terceiro termo para designar fenômenos que não são públicos estatais nem privados. É o caso de expressões como *semiestatal*, *paraestatal*, *não governamental*, entre outras. Falta um conceito que designe uma terceira esfera. Esse terceiro polo, na visão comunitarista aqui endossada, é a comunidade ou sociedade civil ou terceiro setor.

3.1 Concepção triádica e cooperação pública

A teoria comunitarista de Etzioni (1972; 1973) proporciona um sentido político-filosófico abrangente à concepção triádica. O autor foi um dos primeiros estudiosos a assinalar, ainda na década de 1970, a aproximação entre as esferas pública e privada, um movimento rumo a um terceiro setor, prevendo que o mesmo poderia ser “a mais importante alternativa para as próximas décadas, não por substituição dos outros dois, mas por combinar e balancear seus importantes papéis” (ETZIONI, 1973, p. 314). Citava iniciativas como o seguro de saúde, o crédito estudantil, o serviço postal, o projeto Apollo e a própria NASA, além de universidades e hospitais como exemplos das vantagens do terceiro setor e da cooperação entre os setores em relação à atuação isolada de um e outro.

O paradigma Eu-Nós, desenvolvido nos anos seguintes (ETZIONI, 2007, 2001a, 1999), sistematiza a concepção de que a vida nas sociedades modernas expressa-se em três esferas fundamentais e complementares: Estado, comunidade e mercado. A boa sociedade é aquela na qual esse tripé está em equilíbrio, de modo que a proteção aos indivíduos e a defesa dos direitos decorrem da combinação virtuosa de mecanismos públicos, privados e comunitários. Nas sociedades ocidentais atuais, avalia Etzioni, esse equilíbrio está prejudicado pelos excessos do Estado e do mercado e pela fragilidade das comunidades. Tal desequilíbrio mantém-se nas visões liberais e conservadoras, que influenciam fortemente a filosofia pública com seus esquemas



dicotômicos. É imperioso suplantar esses esquemas obsoletos pelo entendimento de que os reinos público e privado estão entrelaçados (*intertwined*).

O exame empírico de grandes transformações nas esferas pública e privada em tempos de ciberespaço mostra que as mudanças vão na mesma direção e são impulsionadas por forças que não pertencem nem ao reino público nem ao privado, mas, sim, a uma terceira esfera, a comunidade ou a sociedade civil. Para o Etzioni, a maior força comunal que vem impelindo as mudanças são os movimentos sociais - de libertação nacional, socialistas, religiosos, ambientais, de direitos humanos e outros. A força desses movimentos está em “retirar legitimidade e apoio político a regimes em declínio e lançar os fundamentos para um novo, processo que afeta tanto a esfera privada quanto a pública” (ETZIONI, 2013, p. 63).

A concepção do autor vai ao encontro do conceito de *cooperação pública*, desenvolvido por Jonathan Boswell (1990), uma aplicação dos princípios do pensamento comunitário - fraternidade, associativismo e participação democrática - ao campo econômico. A cooperação pública designa a ação articulada e convergente de entes sociais, privados e estatais, ou seja, “processos nos quais empresa, sindicato e outras organizações setoriais colaboram livremente entre si e com outros grupos ou governo em favor de interesses públicos” (BOSWELL, 1990, p. 13). Trata-se de uma “comunidade econômica imperfeita”, que tem enorme importância num contexto dominado por visões extremadas de dirigismo estatal e de competição.

O exame histórico, diz Boswell, revela que a cooperação pública depende de três fatores: (i) estruturas e instituições apropriadas, (ii) crenças comunitárias, e (iii) situações catalíticas, percebidas como emergenciais, próprias de momentos em que as forças sociais e econômicas tendem a convergir em prol do interesse público, comuns em tempos de guerras e situações de catástrofes. Em geral, a cooperação continuada se dá na presença dos seguintes elementos: a) alguns rudimentos de estruturas favoráveis à cooperação; b) um movimento político que encarne os ideais comunitários de cooperação; c) um evento catalítico (guerra ou ameaça); d) uma fase de aglutinação impulsionada pelo movimento político; e) construção comunitária e



aperfeiçoamento das estruturas (BOSWELL, 1990, p. 93-94). Os valores e crenças comunitárias desempenham um papel fundamental para o êxito da cooperação pública: sua presença facilita a convergência e a articulação dos diferentes interesses em prol do interesse comum.

Cooperação pública é uma forma especial de ação cooperativa, voltada ao bem comum e imbuída de valores consoantes ao interesse público. Embora a empatia seja a base biológica para a conexão com os humanos em geral (WAAL, 2010), historicamente grande parte da cooperação esteve limitada ao círculo familiar, de parentesco, do grupo, da tribo. (WILSON, 2013) A colaboração estritamente grupal, corporativa, é uma espécie de “egoísmo organizado”, comum no capitalismo, onde a cooperação continua sendo utilizada para o benefício privado e a acumulação de riqueza. (MARX, 1983) A cooperação pública estabelece uma ponte entre o interesse particular e o geral, é “aberta” ao conjunto da sociedade: sem abandonar os interesses dos membros, os envolvidos olham além, intencionam o bem de todos.

3.2 Revisitando os conceitos de público, comunitário e privado

Público, comunitário e privado são conceitos que adquirem novo significado à luz da concepção comunitarista da complementaridade entre três esferas da vida social contemporânea: Estado, comunidade (sociedade civil) e mercado. Importa reconhecer uma terceira esfera, nem estatal nem privada, “um âmbito que nós mesmos criamos através da ação associada comum nas famílias, nos clãs, nas igrejas e nas comunidades”, cujo fortalecimento é essencial para a democracia (BARBER, 2000, p. 12). Essa noção tem assento em larga tradição do pensamento social ocidental e cristão, obscurecida pelo liberalismo, lembra David Hollenbach (1994/1995, p. 19), segundo a qual famílias, comunidades, bairros, igrejas, sindicatos, corporações, associações profissionais, cooperativas, universidades e outras organizações da sociedade constituem uma esfera própria, distinta do governo e dos entes privados.

A tríade público/comunitário/privado faz sentido à luz da tri-



partição Estado/comunidade/mercado, já que cada “sócio” desse tripe cumpre um papel específico, que se modifica em função das condições sociais. Cada um é parte da solução: nenhum é tachado de ser fonte do problema. São complementares, não antagônicos. E, o que é mais importante, cada parte contribui para conseguir que as demais não ultrapassem suas funções, para assegurar que nenhuma usurpe a tarefa que pode realizar melhor que a outra. Manter esse equilíbrio se encontra no centro mesmo da boa sociedade (ETZIONI, 2001, p. 75). As especificidades de cada esfera estão sintetizadas na tabela a seguir.

Tabela 2 - Caracterização das esferas pública, comunal e privada

| | Esfera pública ¹⁰ | Esfera comunal | Esfera privada |
|----------------------|--|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Âmbito social | Estado | Comunidade/ sociedade civil | Mercado |
| Setor econômico | Setor público | Terceiro setor | Setor privado |
| Finalidade | Bem público | Bem comum | Bem individual |
| Princípios | Lei e força | Moral e costume | Auto-interesse e razão individual |
| Valores centrais | Legalidade e ordem | Cooperação e confiança | Competição e busca do lucro |
| Poder predominante | Coercitivo | Normativo | Econômico |
| Forma de gestão | Hierárquica | Autogestionária | Hierárquica |
| Organizações típicas | Órgãos públicos e empresas estatais | Organizações da so- ciedade civil | Empresas privadas |

Fonte: elaboração própria com base em Etzioni (2007, 2001, 2001a), Sandel (2008) e Parsons (2003).

Cabe explicitar alguns pressupostos dessa tripartição na visão comunitarista. O primeiro: Estado, comunidade e mercado são esferas necessárias à boa sociedade; todas são importantes e legítimas, e explicitar diferenças não equivale a estabelecer hierarquias entre elas. A ideia do equilíbrio afasta certas ideias tradicionais à cultura jurídica e administrativista, como a taxativa supremacia do público sobre o privado. As relações Eu-Tu, próprias da vida comunitária, são prioritárias face às relações Eu-coisas, próprias do mercado, e às relações políticas, peculiares ao Estado.



O segundo: nenhuma esfera pode cumprir suficiente e adequadamente os papéis das outras; os insucessos dos regimes que privilegiam unilateralmente o Estado ou o mercado evidenciam os limites do estatal e do privado e apontam para a importância do papel da comunidade, essa, por sua vez, também é incapaz de realizar isoladamente as funções das demais esferas.

O terceiro: nas sociedades contemporâneas, as esferas estão amplamente interligadas. O público adentra no campo do privado (publicização do privado) e o privado adentra no público (privatização do público). As políticas públicas se realizam na presença de complexas redes de agentes comunitários, estatais e privados; entrelaçamento destacado, por exemplo, pelo conceito de comunidades de políticas (*policy communities*). Há institutos híbridos e instrumentos de articulação entre as esferas, a partir do reconhecimento da necessidade de articulação e cooperação.

À luz desses pressupostos, torna-se inteligível a conceituação a seguir exposta.

3.2.1 O público e o setor público

Etimologicamente, público vem do latim *publicus*, que deriva de *populicus*, e que, por sua vez, designa aquilo que pertence ao *populus* (povo). Assim, público é o que é de todos, do povo, que diz respeito ao coletivo. Palavras derivadas da mesma raiz evidenciam esse sentido: república é a organização política que exalta a coisa pública, o interesse comum; publicar ou publicizar é tornar algo visível a todos; publicação é o ato de tornar algo conhecido de todos; publicidade é o caráter do que é público (DA SILVA, 2000; SIDOU, 1995).

A *res publica* é a esfera dos assuntos comuns a todos, ao povo em geral. No seu sentido original, o público tem estreita relação com o comunitário, pois ambos estão na esfera dos interesses comuns, do coletivo. Nuria Cunnil Grau (1998, p. 21) assinala que a *res publica*, a coisa pública, no sentido de coisa comum, é uma concepção clássica do pensamento político e que se mantém até hoje: as mutações do conceito de público “através da teoria e da prática histórica, sedi-



mentam-se apenas na noção de coletivo, reforçada pelo uso popular do termo: o que é de interesse ou de uso comum e, portanto, o que é visível a todos”.

Enquanto as consequências de uma ação se limitam às pessoas diretamente envolvidas, a transação é privada, explica John Dewey (2004); o ato se torna público quando as consequências se estendem além, afetando o bem-estar de muitos outros. A origem do Estado está na percepção comum a um público, ou seja, a um número amplo de indivíduos atingidos indiretamente pelas consequências da ação de outros e da necessidade de constituir meios de resolução de conflitos, através de medidas e normas. Muitas vezes, as estruturas estatais não acompanham as mudanças sociais e os novos públicos que se formam em decorrência delas. Por isso, a vida pública tem como desafio romper as formas políticas existentes: “O público que gerou as formas políticas desaparece, mas o poder, a ânsia de posse, segue em mãos dos funcionários e das instituições que o público moribundo instituiu”, afirma o autor, e “esta é a razão de que frequentemente só uma revolução consegue mudar a forma dos Estados” (DEWEY, 2004, p. 73).

Nessa linha, o setor público (público estatal) é o conjunto de órgãos e empresas pertencentes ou controladas pelo Estado, que proporcionam bens e serviços de interesse público. Os entes desse setor estão, por definição, a serviço de todos, embora sejam frequentemente apropriados para fins particulares (patrimonialismo). É um setor de fundamental importância econômica em todas as atuais economias de mercado, mas sua sobrevalorização leva ao estatismo, que toma como equivalentes o público e o estatal e alimenta uma fé utópica na beneficência e na eficácia do Estado, um fenômeno relacionado ao crescimento do aparato estatal ao longo do século XX (EVANS, 1998). Na maioria dos países, o Estado tornou-se o grande agente do desenvolvimento e da oferta de bens públicos, avançando largamente em campos que antes eram da esfera privada e assumindo funções até então desempenhadas pelas comunidades. O *welfare state* inaugurou um estágio inédito de proteção e tutela, mas também de interferência estatal na vida dos indivíduos. Sustentadas por elevados níveis de tributação, as estruturas estatais se avantajaram para dar conta de um largo espectro de serviços públicos (previdência, saúde,



educação, assistência social, habitação, entre outros), dos encargos da intervenção na economia e da regulação social. O *welfare state* do século XX constituiu uma forma moderada de estatismo. Sua amplitude oscilou entre o modelo residual (liberal), no qual a intervenção do Estado é limitada às situações em que o mercado e a dinâmica familiar e comunitária mostram-se insuficientes; o modelo meritocrático (corporativo), no qual a proteção estatal está direcionada a categorias profissionais; e o modelo redistributivo, que proporciona amplos benefícios com caráter universalista (ESPING-ANDERSEN, 1995). A forma extremada foi a dos regimes socialistas do século XX, com níveis inéditos de estatização da economia, forte controle da vida social e repressão a qualquer forma de dissenso. No Brasil, o estatismo apresentou-se noutra formato, relativamente moderado: o modelo nacional-desenvolvimentista construído a partir dos anos 1930, foi centrado no papel indutor do Estado no desenvolvimento econômico, protagonista do processo de industrialização e responsável pela gradativa oferta de bens, serviços e proteção social.

A concepção estatista está defasada conceitualmente e superada pelos fatos. Com a crise dos modelos tradicionais da democracia representativa, processaram-se mudanças importantes na esfera pública, que passou a englobar organizações e atores não estatais. Conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos, conselhos regionais e municipais, conferências setoriais, câmaras temáticas, fóruns de debates, bem como a ação das instituições comunitárias, das entidades sem fins lucrativos, das ONGs são inovações que não cabem dentro da velha roupagem estatista. A superação do estatismo nada tem a ver com menosprezo do público ou do papel do Estado, e sim com a limitação dos excessos intervencionistas e a construção de ações sinérgicas com a comunidade e o mercado.

3.2.2 O privado e o setor privado

O termo privado refere-se ao indivíduo, à família ou ao pequeno grupo. É sinônimo de particular, distinto tanto do público como do comunitário, que estão na esfera do comum, do coletivo. Etimologi-



camente, “a palavra *privus* (particular) deu origem a duas variantes, *privatus* (privado) e *privus-lex* ou *privilegium* (lei para um particular, privilégio)” (ALENCASTRO, 1997, p. 16). Termos correlatos reforçam o sentido original: *privativo* é o que é de uso ou prerrogativa particular; *privacidade* é a característica da vida privada do indivíduo; *privatizar* é transformar uma empresa pública em privada.

O território do privado nas sociedades modernas é o mercado e a família. Os grandes debates econômicos sobre o privado referem-se aos sistemas de mercado. Sistemas esses que caracterizam-se, conforme Charles Lindblom (2002), por coordenar as atividades e os comportamentos humanos mediante interações mútuas entre compradores e vendedores, em lugar de uma autoridade central. Nos sistemas de mercado, os agentes privados têm como finalidade o bem individual, agem em função do lucro, proclamam a competição e a livre iniciativa como valores centrais e reconhecem o poder econômico como predominante. A profissionalização do corpo de trabalhadores é própria da estrutura administrativa das empresas, cuja gestão obedece a padrões hierárquicos, e os indivíduos têm acesso a elas através de seleção profissional.

É equivocada a percepção de que nos sistemas de mercado os indivíduos agem livremente, cada um seguindo seu próprio caminho, de modo que a iniciativa privada seja uma ação individualizada e voluntária. O que ocorre, segundo Lindblom (2002, p. 20), é que os indivíduos “se encontram ligados mutuamente na perseguição de seus objetivos através de suas interações nos mercados”. Assim, o sistema de mercado atual nada tem a ver com *laissez-faire* ou com Estado mínimo. O Estado é um ator fundamental do mercado e a importância do terceiro setor é significativa em muitos países. A atuação estatal é particularmente influente: o Estado é o principal comprador; é um ofertante de bens e serviços em larga escala; proíbe ou restringe vendas; subvenciona a maioria das empresas que não controla diretamente; é um poderoso agente de oferta de crédito e dinheiro; organiza fundos e os distribui através de programas de bem-estar. Portanto, o mercado de nossos dias é o território privilegiado do privado, mas a livre iniciativa sem restrições não passa de ficção.

O setor privado não compreende todo o mercado, mas apenas



o conjunto das empresas e organizações que se caracterizam pela apropriação individual do lucro. O caráter privado, é preciso insistir, só se aplica às organizações que preenchem dois requisitos: visam o lucro e a apropriação do lucro é feita pelo proprietário.

Em outras palavras, o que distingue o setor privado não é a busca do lucro, entendido como superávit, pois a busca do resultado econômico também é próprio das empresas estatais e das entidades do terceiro setor. O que caracteriza o setor privado é a apropriação individual ou particular do lucro, ou seja, o usufruto do resultado produzido pela empresa por parte do proprietário. Todas as organizações que permitem a apropriação do lucro para fins pessoais pertencem ao setor privado, onde não há nenhum impedimento para que o superávit seja aproveitado pelo dono da empresa da maneira que preferir, o que é motivo para arriscar seu capital em novos empreendimentos.

A iniciativa privada e o apetite pelo lucro não são um mal para a sociedade, mas requerem limites. O autointeresse é próprio da natureza humana, e a ele estão associadas poderosas energias e a capacidade criativa dos indivíduos. A liberação das energias individuais das amarras impostas pelo modo de produção feudal foi um dos principais ingredientes do crescimento econômico a partir da Revolução Industrial e do desenvolvimento tecnológico em níveis inéditos na história humana. Jeffrey Sachs (2005) ressalta a rapidez e a grandeza da prosperidade econômica dos últimos dois séculos, que comprovam o sucesso da economia de mercado em termos de renda, riqueza e avanço tecnológico. Há 200 anos praticamente todos eram pobres, à exceção de uma minoria de governantes e proprietários de terra, e não havia grandes divisões entre ricos e pobres nos diferentes continentes. Nos dois últimos séculos, tanto a população quanto a renda dispararam. O produto mundial bruto aumentou 49 vezes. A renda per capita cresceu nove vezes no mundo. Sachs assinala que esse crescimento foi altamente desigual, levando a um grande fosso entre regiões ricas e pobres, o que se deveu em parte à apropriação de riquezas dos países pobres por parte dos ricos, mas especialmente à difusão das modernas tecnologias nas regiões desenvolvidas.

Etzioni (2007) salienta que os indivíduos enquanto agentes econômicos no mercado não estão apartados da cultura e da vida social.



O mercado não é uma esfera separada e independente da sociedade: ele está imerso numa cápsula social, a sociedade, da qual é um subsistema. As transações que acontecem no mercado e as formas de competição entre os agentes e grupos econômicos são influenciadas fortemente pelos valores dominantes na sociedade. A competição é uma forma de conflito oriunda de interesses e objetivos divergentes dos indivíduos, que, postos juntos, nunca constituem um conjunto harmonioso. Por isso, são requeridos mecanismos para controlar e proteger a competição, pois, deixada a si, pode chegar à autodestruição. O contexto social não apenas restringe, mas é uma precondição para o funcionamento da competição. A competição adequadamente limitada é uma força construtiva; a competição desatada é destrutiva; a competição reprimida perde seu poder criativo.

Se a relevância econômica da iniciativa privada e do mercado é indiscutível, o mesmo não acontece na ótica dos valores. O mercado é o reino das relações instrumentais, das relações eu-coisas, do enaltecimento do egoísmo e do consumo fácil. A prevalência dos valores mercantis mostrou-se crescente nas décadas da euforia neoliberal e do triunfalismo do mercado. Michael Sandel (2012, p. 16) chama a atenção sobre os limites morais do mercado nas últimas décadas: “fomos resvalando da situação de ter uma economia de mercado para a de ser uma sociedade de mercado”. E cita como exemplos preocupantes as escolas, hospitais, prisões e serviços de segurança orientados por critérios de lucro; a terceirização da guerra e da gravidez; a venda do direito de poluir; os sistemas de financiamento eleitoral; a utilização do próprio corpo para anúncios publicitários; o comércio de órgãos humanos; entre muitos outros. Para o autor, quando decidimos que certos bens podem ser comprados e vendidos, decidimos implicitamente que são tratados como mercadorias. No entanto, muitos bens, a começar pelos seres humanos, não podem ser tratados dessa maneira. A crise financeira de 2008 revelou os limites econômicos e sociais do mercado, mas o devido debate público sobre os limites do mercado não aconteceu, de modo que a confiança nele de um modo geral não diminuiu.

O exame dos excessos do mercado exige uma análise do direito e dos limites da privacidade, tema que acompanha a afirmação da noção de indivíduo no pensamento moderno. Incensada pelo li-



beralismo, a privacidade é alvo da crítica feminista, que denuncia a violência e os abusos que são cometidos em seu nome (PATEMAN, 1996; RABOTNIKOF, 1998). Os comunitaristas responsivos avaliam que a concepção que se consolidou nas décadas recentes é de uma privacidade despreocupada com o bem comum. Para Etzioni (2012), os individualistas tratam-na como algo sagrado, intocável, uma esfera dissociada do exame das condições sociais que possibilitam os direitos individuais, a qual precisa ser constantemente defendida dos ataques do Grande Irmão (Estado). Para ele, é preciso afirmar um conceito equilibrado do privativo, combinando autonomia individual e comunidade, direitos e responsabilidades. Privacidade é um direito fundamental do indivíduo, mas está associado a responsabilidades correspondentes. Nas palavras de Etzioni (2011, p. 306), é uma “uma licença social que exige uma categoria de atos, incluindo pensamentos e emoções, do escrutínio comunitário, público e governamental”, uma isenção vinculada aos costumes sociais e às leis vigentes. A isenção de escrutínio de certos atos individuais contém implicitamente a noção de barreiras legítimas e ilegítimas. A privacidade não é uma esfera sagrada, afastada ou acima das questões sociais, mas uma esfera que reflete os valores particulares de uma sociedade. Em contextos excessivamente individualistas, é preciso reequilibrar essa noção através do reforço das preocupações com o bem comum, ao passo que em contextos excessivamente coletivistas há que reforçar o respeito ao espaço pessoal de cada qual.

3.2.3 O comunitário e o terceiro setor

Comunitário deriva do latim *communis* (comum) e *communitas* (comunidade). Comunidade designa a forma de vida social caracterizada por relações personalizadas, de coesão social, de compromisso moral e de continuidade no tempo, distinta das formas marcadas pela impessoalidade, anonimato e contratualidade. Na sociologia, é denominada de sociedade ou associação. Dessa forma, comunitário diz respeito ao que é comum a um coletivo ou a um público; é o terreno do bem comum.



As comunidades são historicamente bem anteriores ao Estado e ao mercado. Muito antes de se falar de setor público, setor privado e terceiro setor, a necessidade de assegurar a sobrevivência e o atendimento de necessidades levou os seres humanos a criar aldeias, tribos, clãs, guildas, cidades, comunas, mosteiros, burgos, condados e distritos e outras formas comunitárias. Séculos antes do Estado, a proteção social, a saúde, a educação, a administração da justiça, a organização do trabalho e outros aspectos fundamentais para a vida em sociedade estiveram aos cuidados de comunidades e organizações comunitárias, expressando a importância da ajuda mútua como fator de evolução nas palavras de Kropotkin (1989).

Entretanto, a revolução industrial e a racionalidade moderna foram, num primeiro momento, radicais adversárias das comunidades tradicionais. Nos séculos XVII e XVIII, lembra Robert Nisbet (1998), proliferaram os ideais individualistas do homem livre por natureza, vinculado racionalmente e de modo limitado a outros homens por volição e consentimento, ideais que se opunham frontalmente à ética e à vida comunitária. O Iluminismo se opôs a todas as formas de associação tradicional e comunitária. Os laços comunitários medievais foram percebidos como obstáculos ao progresso capitalista. E as reformas legislativas miravam “a persistência das tradições comunais que haviam ultrapassado seu tempo de vida útil e constituíam um impedimento ao desenvolvimento econômico e à reforma administrativa” (NISBET, 1998, p. 258).

No século XIX, houve uma redescoberta da comunidade. O comunalismo deixou de ser sinônimo de obscurantismo e a importância dos ideais comunitários foi retomada por pensadores e doutrinadores. O movimento operário e socialista impulsionou uma série de experiências comunitárias importantes: o movimento cooperativista internacional; a experiência comunitária da cidade italiana de Ivrea, liderada por Adriano Olivetti; as comunidades de trabalho francesas; as cooperativas de produção suecas; as comissões de fábrica alemãs; os *kibbutzin* israelenses e as comunidades utópicas em diversas partes do mundo. Essa redescoberta deu-se, todavia, num ambiente de tensionamento. Nos regimes capitalista de *welfare state*, atividades que antes eram comunitárias - proteção social, saúde, educação, administração da justiça, disciplinamento das relações de trabalho, entre



outras - passaram a constituir funções estatais. No modelo socialista da União Soviética, ignorou-se a importância das organizações comunitárias autônomas e buscou-se submetê-las ao Estado. À esquerda e à direita, as organizações sociais foram consideradas muitas vezes obsoletas. Todavia, a partir da década de 1970, começou a prevalecer o reconhecimento da importância das organizações sociais tanto do ponto de vista da democracia como dos serviços públicos, momento em que foi cunhado o termo *terceiro setor*.

Hall e Burke (1982) chamam a atenção para o fato de que, embora organizações e associações sejam comuns há séculos nos Estados Unidos e em diferentes países, apenas no último quarto de século se firmou a ideia de que as mesmas constituem um *setor*, com o surgimento de denominações como *setor não lucrativo*, *setor voluntário*, *setor filantrópico* e *terceiro setor*. Essa última expressão foi utilizada pioneiramente por Amitai Etzioni, nos artigos “The untapped potential of the ‘third sector’” (1972) e “The third sector and domestic missions” (1973), nos quais desenvolveu a ideia da aproximação entre as esferas pública e privada num movimento rumo a um terceiro setor, o qual compreende iniciativas públicas de caráter não governamental, incluindo organizações voluntárias, fundações e parcerias entre os setores. Para o autor, o terceiro setor poderia ser “a mais importante alternativa para as próximas décadas, não por substituição dos outros dois, mas por combinar e balancear seus importantes papéis” (ETZIONI, 1973, p. 314). Não se trata de uma proposta para o futuro, dizia, e sim um movimento real do contexto norte-americano de então, materializado em iniciativas como o seguro de saúde, o crédito estudantil, o serviço postal, o projeto Apollo da NASA, universidades e hospitais, exemplos que indicavam as vantagens do terceiro setor e da cooperação em contraposição à atuação isolada de um e outro setor.

A formulação inicial do autor já trazia noções que adquiriram grande relevância no debate posterior, como o caráter público não estatal das organizações da sociedade civil, a necessidade de cooperação entre os setores e o tema do hibridismo das organizações. A partir daí, o termo terceiro setor se difundiu em círculos acadêmicos e políticos. Em 1973, Theodore Levitt o utilizou em sentido similar, designando as iniciativas da sociedade que preenchem lacunas do



Estado e do mercado. Em 1975, foi utilizado no relatório da Comissão Filler¹¹, *Giving in America: Toward a Stronger Voluntary Sector*, que é considerado o marco referencial do setor não lucrativo norte-americano. Embora com o passar dos anos o termo terceiro setor tenha ganhado força na Europa, nos Estados Unidos acabou se firmando (na legislação e na literatura) a expressão *setor não lucrativo*.

A um primeiro olhar, a nomenclatura parece fazer pouca diferença - mas não é bem assim. Enquanto *terceiro setor* remete para o conjunto das organizações da sociedade civil, o termo *setor não lucrativo* exclui organizações que repartem resultados entre seus associados, como as cooperativas e as entidades mutualistas. Essa exclusão fica explícita na operacionalização do conceito de setor não lucrativo difundida nos estudos de Lester Salamon, que servem como referência para pesquisas internacionais, inclusive no Brasil. O seu “conceito estrutural-operacional” de setor não lucrativo considera organizações não lucrativas (*non profit organizations*) somente as que preenchem cinco critérios: (i) organização, (ii) privada, (iii) não distribui lucro, (iv) auto-governada e (v) voluntária (SALAMON et al, 2004, p. 9-10). Esse conceito é restritivo. Grande parte das associações inspiradas em ideais cooperativos baseou-se na premissa de que repartir (parte dos) resultados (lucros, superávit) entre os membros de uma cooperativa ou organização mutualista não impedia que a mesma tivesse repercussões positivas para o entorno social. Essa premissa é reafirmada hoje tanto pelo movimento cooperativista mundial como por estudos inspirados nas teorias do capital social, do comunitarismo e da economia social; teorias que sustentam a noção de terceiro setor na acepção ampla de conjunto das organizações da sociedade civil.

A *economia social* - um enfoque que, assim como o comunitarismo, busca assentar a compreensão das relações econômicas em outras bases que aquelas da economia neoclássica, destacando que para além do mercado há inúmeras relações baseadas na reciprocidade e na redistribuição - aborda o terceiro setor a partir da tradição milenar que une as atuais organizações sociais às formas antigas, medievais e modernas de mútua ajuda para a resolução de problemas comuns. Três tipos de organização centralizam a atenção dos estudiosos da economia social: cooperativas, entidades de ajuda mútua e associações (estas incluem amplo leque de entidades, como



organizações não governamentais, organizações não lucrativas, fundações e outras). Vidal (2011, p. 63) elenca cinco características dessas organizações: (i) são formadas por um grupo de cidadãos; (ii) o poder político em tais organizações não está baseado na posse de capital; (iii) produção e distribuição de bens e serviços sobre uma base contínua; (iv) distribuição parcial ou não distribuição de lucro; (v) objetivo explícito de mútua assistência e benefício da comunidade¹².

Há várias convergências entre a economia social e o comunitarismo: a ideia de terceiro setor como “outro” em relação ao Estado e ao mercado; a ênfase nos valores da mutualidade e reciprocidade como fundantes de parcela significativa das relações econômicas; a recusa do “não lucrativo” como diferencial básico do terceiro setor; e a atenção às misturas, ao hibridismo e à elasticidade de fronteiras entre os setores econômicos (FERREIRA, 2009).

O conceito de terceiro setor ainda está em construção. É inegável que é mais abrangente, mais adequado à experiência internacional, portanto mais universalizável que os termos setor não lucrativo ou setor filantrópico (vinculados à tradição norte-americana). Mas, em muitas publicações, ainda está associado ao setor privado. É fundamental que o “terceiro” do terceiro setor seja entendido como terceira esfera do social, para além das díades público/privado e governo/mercado. Amparado na perspectiva comunitarista e da economia social, propõe-se a seguinte aceção: *o terceiro setor compreende o conjunto de organizações criadas e mantidas pela sociedade civil (ou comunidade), que proporcionam bens e serviços de interesse comum e cujos resultados são apropriados coletivamente*. Esse setor abrange as organizações formalmente constituídas - associações e fundações comunitárias, organizações não governamentais, cooperativas, sindicatos, entre outros - e as redes informais de comunidades culturais, religiosas, profissionais, políticas, étnicas, de gênero e outras. São autogestionárias e a apropriação coletiva dos resultados nessas organizações é feita mediante reinvestimento na própria atividade (nas associações e fundações) ou pela socialização dos resultados entre seus membros (nas cooperativas e organizações mutualistas).

A aceção de terceiro setor aqui proposta é coerente, cabe insistir, com o emprego do modelo triádico. Recapitulando: o que



distingue o setor público (estatal)? A pertença ao Estado e os fins públicos. O que caracteriza o setor privado? Os fins individuais e a apropriação privada do lucro. E o que especifica o terceiro setor? A pertença à sociedade civil, a mutualidade, os fins públicos ou coletivos e a apropriação coletiva dos resultados.

Cabe ainda uma breve digressão sobre as expressões *entidades sem fins lucrativos* e *fins não econômicos*, com as quais se designa usualmente o terceiro setor. Ambas são imprecisas¹³. Considerando o emprego usual do termo *lucro* como sinônimo de ganho, resultado ou superávit, é indiscutível que o mesmo é almejado não só pelas empresas privadas, mas também pelas empresas estatais e pelas organizações do terceiro setor pelo simples fato de que o resultado econômico positivo é requisito para a manutenção, a evolução e o aperfeiçoamento de qualquer organização autossustentável. A expressão *sem fins lucrativos*, utilizada na Constituição Federal, leva à suposição equivocada de que organizações sociais com resultado positivo ao final do exercício ferem suas finalidades. Gerar superávit em nada denigre uma organização de cunho social; é a apropriação individual do superávit que se choca com os fins do terceiro setor. O termo *fins não econômicos*, constante no Código Civil de 2002, dá margem ao mesmo equívoco, parecendo que a sustentabilidade econômica é questão menor para o terceiro setor, hipótese que leva necessariamente à dependência de outrem (seja governo ou empresa). Tal visão exclui o importante contingente das instituições que se autossustentam através da prestação de serviços e reduz o terceiro setor a um conjunto das organizações dependentes de recursos destinados pelos setores público ou privado. Ou seja, as expressões *sem fins lucrativos* e *fins não econômicos* levam facilmente a mal-entendidos e não expressam o que é central ao terceiro setor.

O conceito ampliado de terceiro setor aqui empregado inclui uma série de organizações e instituições que usualmente são caracterizadas como privadas. É o caso das universidades comunitárias, dos hospitais comunitários, das cooperativas e das entidades sindicais, entre outros. As universidades e hospitais comunitários, criados e mantidos pela sociedade civil, são carimbados como privados em razão de uma legislação inadequada, mas também pelo fato de cobrarem os serviços não remunerados pelo Estado, como se fosse



possível proporcionar tais serviços sem uma receita correspondente. As cooperativas são consideradas privadas por repartir resultados econômicos entre seus membros. Esse entendimento é inaceitável do ponto de vista comunitarista: as cooperativas são uma das principais formas de realização dos ideais comunitários; a socialização dos resultados não é negação, e sim a expressão da realização de valores comuns (CHACON, 1959; BUBER, 2006).

O mesmo se aplica aos sindicatos, organizações fundamentais nas lutas dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e de remuneração. A luta pelos interesses coletivos dos trabalhadores evidencia sua identidade comunitária e justifica sua inclusão nesse setor. Essa caracterização não é inovadora. Nos Estados Unidos, os sindicatos são parte do setor não lucrativo, inscritos no *Internal Revenue Code* sob a rubrica (501(c)(5)).

Há ainda outras instituições e organizações tidas como privadas que têm características próprias do terceiro setor. É o caso de boa parte dos clubes esportivos brasileiros. Diferentemente de congêneres europeus e norte-americanos, que têm proprietários, aqui eles pertencem a uma coletividade. Por que são considerados privados? Por serem espaços de lucrativos negócios e que cada vez mais utilizam modelos de gestão empresarial. Mas como fica essa alegação quando confrontada ao *modus operandi* das grandes empresas estatais? As estatais operam com negócios de muito maior envergadura e seus gestores são tão “empresariais” quanto os da iniciativa privada. Clubes esportivos que não têm proprietários individuais, cujas direções são eleitas por conselhos ou pelos associados, cujo patrimônio é coletivo e cujos resultados são reinvestidos no esporte enquadram-se nas características do terceiro setor.

E os partidos políticos? Trata-se de organizações da sociedade que estão próximos do aparelho de Estado, mas não o integram. Por outro, embora muitos partidos orientem-se por critérios mercantis, considerá-los como organizações do mercado é uma extrapolação indevida. Na condição de entidades voltadas ao exercício da política, cuja finalidade é a conquista do poder, voluntárias, autogeridas, constituídas por cidadãos com afinidades políticas, os partidos têm mais em comum com o terceiro setor do que com o setor público ou



privado. No caso norte-americano, não diretamente os partidos, mas organizações políticas como comitês partidários e de candidatos no nível federal, estadual e local, bem como outros comitês de ação política, são parte do setor não lucrativo.

O conceito de terceiro setor não equivale ao de comunidade. Nem todas as organizações são autênticos espaços de vida comunitária. Mas, entre os três setores, esse é o mais fértil para a proximidade afetiva e para o compartilhamento e a recriação de valores morais. Seu fortalecimento é indispensável para a boa sociedade, caracterizada pelas relações Eu-Tu e Eu-Nós (BUBER, 2006; ETZIONI, 2001).

3.3 Legislação relativa às organizações da sociedade civil no Brasil: insuficiências, ambiguidades e imprecisões

A ordem legal brasileira não inclui o terceiro setor ou outro termo similar como categoria jurídica. Sob a ampla gama de instrumentos legais referentes a organizações da sociedade civil, nota-se uma série de ambiguidades e imprecisões, indicativas de que o debate político ainda está longe de alcançar um patamar apropriado. Há uma insuficiente elaboração política associada à debilidade da legislação, orientada pelo pressuposto de que as entidades são privadas e constituem uma espécie de linha auxiliar do poder público na prestação de certos serviços de interesse público. Um breve excurso histórico favorece a compreensão do sentido geral da legislação e das figuras jurídicas que enquadram as organizações sociais no Brasil.

Apesar de existirem organizações sociais voltadas à prestação de serviços de interesse público desde as primeiras décadas da Colonização, como hospitais filantrópicos, santas casas e escolas confessionais, a primeira lei voltada à regulação do funcionamento das organizações da sociedade civil é de 1893: a Lei 173/1893 teve por escopo regular “a organização das associações com fins religiosos, *moraes*, *scientificos*, artísticos, políticos ou de simples recreio”. A norma estabelece uma série de requisitos para o funcionamento das



organizações, mas não trata das prerrogativas nem da sua cooperação com o poder público.

Os *sindicatos* foram autorizados inicialmente pelo Decreto 979/1903 e Decreto-Lei 1.637/1907, e, após serem jogados na clandestinidade, foram reconhecidos pela Constituição de 1934 e regulamentados pelos Decretos-Lei 1.402/1939 e 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho, a CLT). A tutela do Estado marcou essa legislação por várias décadas, quadro alterado apenas com a Constituição de 1988.

As *cooperativas* foram autorizadas pelo Decreto-Lei 1.637/1907 e regulamentadas mediante vários outros decretos. Em 1971, foi estabelecida a Política Nacional de Cooperativismo pela Lei 5.764/1971, que rege o cooperativismo, em sentido amplo, no país. As cooperativas sociais, uma parcela diminuta do mundo cooperativista, são reguladas pela Lei 9.867/1999.

O Código Civil de 1916 (nos artigos 13-16) estabeleceu a dualidade entre *pessoas jurídicas de direito público* e *de direito privado*. Por não pertencerem ao Estado, considerou de direito privado “as sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações” (art. 16), caracterização que permanece até os dias atuais. Utilizou a expressão “intuitos/fins não econômicos” (art. 42 e art. 1.439) para caracterizar as organizações da sociedade civil, uma terminologia inexata que também persiste até hoje.

Em 1935, foi criada a figura jurídica da *utilidade pública*. A Lei 91/1935 estabelece no seu art. 1º que podem ser declaradas de utilidade pública “as sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no país com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à colectividade”. Desde então um título próprio ao reconhecimento social e à concessão de alguns benefícios, como a isenção de certos impostos, às instituições agraciadas. A figura da utilidade pública foi extinta pela Lei 13.019/2014.

Os *partidos políticos* existem desde o período monárquico, mas por mais de um século não tiveram reconhecimento constitucional e legal da sua importância como agências de organização da vontade



política dos cidadãos. A Constituição de 1946 foi a primeira a reconhecer que os partidos são imprescindíveis para a democracia, no entanto, não deixou de reafirmar a necessidade de controle, ficando vedada a organização, registro ou funcionamento de qualquer partido cujo programa ou ação contrarie o regime democrático (artigo 141). Já a Constituição de 1988 enfatiza a importância dos partidos para a democracia, assegurando-lhes ampla autonomia, reafirmada em leis regulamentadoras da atividade partidária.

A filantropia - termo que vem sendo utilizado de longa data para caracterizar a ação beneficente e caritativa de entidades sociais voltadas ao interesse comum - recebeu reconhecimento legal na Lei 3.577/1959, que estabeleceu o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos. Em 1993, a figura jurídica das *entidades de fins filantrópicos* é reafirmada na Lei da Assistência Social (Lei 8.742/1993). Essa categoria foi substituída posteriormente pela figura das *entidades beneficentes de assistência social*, destinatárias do respectivo certificado, o CEBAS, segundo normas da Lei 12.101/2009.

A Constituição Federal de 1988, além de assegurar a ampla liberdade de associação dos cidadãos, veio a consagrar a cooperação entre o poder público e a sociedade como diretriz em todas as políticas sociais. A Carta Constitucional, embora não rejeite explicitamente a dicotomia público/privado nem explicita a figura do terceiro setor, converge para o viés comunitarista em vista da influência do *constitucionalismo comunitário* (CITTADINO, 2009) No seu conjunto, não tende nem ao estatismo nem ao privatismo. A Constituição acolhe a concepção de um Estado forte, protetor dos cidadãos, economicamente ativo e regulador do mercado. É enfática quanto à cooperação entre Estado e sociedade na garantia dos direitos sociais e reconhece a participação da sociedade na execução de todas as políticas sociais: saúde (artigo 197), assistência social (artigo 204), educação (artigos 205 e 213), cultura (artigo 216), desporto (artigo 217), meio ambiente (artigo 225) e comunicação social (artigo 223). Em nenhuma dessas políticas há previsão de atuação exclusiva do Estado; em todas, a diretriz é cooperar com a sociedade. Na ordem econômica, reconhece a propriedade privada, a livre concorrência e o livre exercício da atividade econômica (artigo 170), ao tempo que o Estado é considerado agente normativo e regulador da atividade econômica,



exercendo funções de fiscalização, incentivo e planejamento (artigo 174). A exploração direta de atividade econômica pelo Estado está limitada aos imperativos da segurança nacional e do interesse coletivo (artigo 173), o que fundamenta o monopólio da União em certas áreas (artigo 174) (SCHMIDT; ARAUJO, 2012, p. 337). A Constituição de 1988 utiliza a expressão *sem fins lucrativos* ao referir-se a instituições e entidades da sociedade civil, em vez da expressão “fins não econômicos”, utilizada do Código Civil de 1916 e reafirmada no Código de 2002. Importante salientar que, no artigo 213, a Constituição reconheceu que recursos públicos podem “ser dirigidos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas”, conferindo base jurídica à categoria do comunitário.

A Reforma Administrativa de 1995 originou duas figuras próprias do terceiro setor: as *organizações sociais* (Lei 9.637/1998) e as *organizações da sociedade civil de interesse público*, as OSCIPs (Lei 9.170/1999). A primeira caracteriza-se pelo intuito de repassar à sociedade civil serviços antes executados por agências públicas; a segunda, visa viabilizar a cooperação de organizações não governamentais com o poder público. A Lei das OSCIPs foi denominada por certo tempo de marco regulatório do terceiro setor, mas logo foi reconhecida a sua limitada abrangência.

Em 1998, foi regulamentado o Serviço de Radiodifusão Comunitária, mediante a Lei 9.612-1998, com a criação da figura das *emissoras comunitárias*, sob responsabilidade de fundações e associações comunitárias sem fins lucrativos.

O Código Civil de 2002 reiterou a divisão entre *pessoas jurídicas de direito público* e de *direito privado* (artigos 40-44) e a sua caracterização pela expressão de “fins não econômicos” (artigos 53 e 61); e consagrou as figuras das *associações* e *fundações* (cap. II e III) como as formas legais próprias das entidades do terceiro setor.

Instituição comunitária de educação superior tornou-se figura jurídica mediante a Lei 12.881/2013. A partir daí, em lugar da bipolaridade instituições públicas e instituições privadas (estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996), configura-se a tripartição instituições públicas, instituições comunitárias e instituições privadas (particulares) no campo da educação superior.



Em 2014, foi sancionada a Lei 13.019/2014, com adequações feitas no ano seguinte pela Lei 13.204/2015, considerada atualmente o marco regulatório das organizações da sociedade civil. Uma de suas inovações é a introdução de uma nova figura jurídica: *organização da sociedade civil*, que abrange as entidades sem fins lucrativos, certas cooperativas e organizações religiosas que desenvolvem projetos sociais. Embora meritória do ponto de vista de seu objetivo de estabelecer requisitos para a cooperação entre o Estado e os entes da sociedade, a lei não preenche condições suficientes para ser um marco legal do terceiro setor pelos limites de sua abrangência: não faz referência à figura das instituições comunitárias de educação superior nem aos sindicatos, aos partidos, a parcela das cooperativas, entre outras organizações sociais.

Para viabilizar o financiamento público das atividades dessas organizações, a legislação compreende um amplo leque de modalidades, sendo as principais, conforme Silva, Jaccoud e Beghin (2005): *subvenções sociais* (Lei 4.320/64, Lei 10.524/02; Decreto 93.872/86), *auxílios* (Lei 4.320/64, Lei 10.524/02; Decreto 93.872/86), *contribuições* (Lei 4.320/64, Lei 10.524/02; Decreto 93.872/86), *convênios* (Lei no 8.666/93; Instrução Normativa STN 01/1997), *termos de parceria* (Lei 9.790/99; Decreto 3.100/99; Lei 13.881/2013), *imunidade de impostos* (Constituição Federal, art. 150, VI, c; CTN, art. 14), *imunidade de contribuições sociais* (Constituição Federal, art. 195, III, § 7º; Lei 8.742/93), *isenção* (CTN, art. 175 a 179), *incentivos fiscais ao doador* (Lei 8.313/91; Lei 9.249/95, art. 13; Lei 8.069/90, art. 260), *voluntariado* (Lei 9.608/98), além do *termo de colaboração e de fomento* (Lei 13.019/2014).

Resumindo, as figuras jurídicas no Brasil relativas às entidades da sociedade civil são: utilidade pública, entidade beneficente de assistência social, associação, fundação, organização social, organização da sociedade civil de interesse público, instituição comunitária de educação superior, organização da sociedade civil, emissora comunitária, sindicato, cooperativa e partido político. A especificidade desse conjunto reside nos seus fins não econômicos ou sem fins lucrativos.

Esse arcabouço legal é um registro dos avanços e impasses que cercam a busca de cooperação entre as diferentes esferas sociais no



Brasil e é uma base valiosa para o propósito de avançar rumo a um marco legal do terceiro setor, que supere a dicotomia/público privado e estabeleça bases mais consistentes à cooperação dos entes próprios do Estado, da comunidade e do mercado.

3.4 Quantificando os setores público, privado e terceiro setor no Brasil

A mais completa fonte de informações sobre organizações formais (órgãos públicos, empresas e entidades) no país é o Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), do IBGE. O CEMPRE divulgado em 2010 informa que havia no país 5,1 milhões de organizações, com 49,7 milhões de pessoas ocupadas, sendo 43 milhões na condição de assalariados e 6,7 milhões como sócios ou proprietários, cujo conjunto importa no pagamento de salários e outras remunerações na ordem de R\$ 908 bilhões.

O IBGE distribui as organizações em três estratos: 1. Órgãos da administração pública; 2. Entidades empresariais; 3. Entidades sem fins lucrativos. Em vista desse ordenamento não coincidir com os critérios aqui adotados, recorreu-se ao Instituto para obter informações por tipo de organização, o que tornou possível dimensionar os setores público, privado e terceiro setor de acordo com a conceituação exposta neste livro. Cabe ressaltar que essas estatísticas referem-se apenas às organizações formais, que contemplam o conjunto do setor público (onde se pressupõe que não haja informalidade), mas de forma parcial o setor privado e o terceiro setor, nos quais parte importante das organizações não é formalizada nem consta em registros oficiais.

3.4.1 Setor público

O setor público brasileiro, segundo o CEMPRE 2010, é composto por 19.956 órgãos e empresas estatais, nos níveis federal, estadual e municipal, com 10.005.817 pessoas ocupadas e remuneração total de



R\$ 326.691.854.000,00. É o segundo setor em importância econômica do país.

A tabela a seguir mostra a composição do setor público brasileiro, incluídas as empresas estatais. A ausência de informações, em alguns casos, sobre pessoal ocupado e remuneração, nesta e nas próximas tabelas, acontece quando há poucas unidades envolvidas e segue o procedimento de desidentificação adotado pelo IBGE (nesses casos, o valor aparece com um “x”). Assim, o total de pessoal ocupado e de remuneração estão levemente subdimensionados nos três setores, sem prejudicar a argumentação no seu todo.

Tabela 3 - Setor público no Brasil: órgãos e empresas, pessoal ocupado e remunerações

(Continua.)

| Órgãos e entidades empresariais | Nº de órgãos e empresas | Pessoal ocupado | Salários e remunerações (em 1.000 R\$) |
|---|-------------------------|-----------------|--|
| Órgão Público do Poder Executivo Federal | 461 | 469.425 | 29.616.361 |
| Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou Distrito Federal | 950 | 2.679.269 | 82.642.756 |
| Órgão Público do Poder Executivo Municipal | 7.108 | 4.673.949 | 86.881.097 |
| Órgão Público do Poder Legislativo Federal | 5 | x | x |
| Órgão Público do Poder Legislativo Estadual ou Distrito Federal | 64 | 71.491 | 5.125.405 |
| Órgão Público do Poder Legislativo Municipal | 4.947 | 95.181 | 3.124.750 |
| Órgão Público do Poder Judiciário Federal | 102 | 121.515 | 15.318.812 |
| Órgão Público do Poder Judiciário Estadual | 151 | 171.777 | 14.017.373 |
| Autarquia Federal | 580 | 253.778 | 17.856.151 |
| Autarquia Estadual ou do Distrito Federal | 348 | 225.101 | 9.667.956 |
| Autarquia Municipal | 1.357 | 92.898 | 2.224.366 |
| Fundação Federal | 51 | 79.970 | 6.293.818 |
| Fundação Estadual ou do Distrito Federal | 207 | 108.888 | 3.814.148 |
| Fundação Municipal | 761 | 66.587 | 1.621.224 |
| Órgão Público Autônomo Federal | 2 | x | x |



Tabela 3 - Setor público no Brasil: órgãos e empresas, pessoal ocupado e remunerações

(Conclusão.)

| Órgãos e entidades empresariais | Nº de órgãos e empresas | Pessoal ocupado | Salários e remunerações (em 1.000 R\$) |
|--|-------------------------|-------------------|--|
| Órgão Público Autônomo Estadual ou do Distrito Federal | 40 | 10.041 | 1.469.313 |
| Órgão Público Autônomo Municipal | 126 | 1.177 | 15.401 |
| Fundo Público | 1.468 | 112.194 | 1.891.608 |
| Associação Pública | 357 | 4.347 | 100.220 |
| Empresa Pública ¹⁴ | 356 | 346.043 | 16.926.518 |
| Sociedade de Economia Mista ¹⁵ | 333 | 420.560 | 28.015.347 |
| Representação Diplomática Estrangeira | 182 | 1.626 | 69.230 |
| Total | 19.956 | 10.005.817 | 326.691.854 |

Fonte: IBGE. Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) 2010.

Esses números indicam que o setor público brasileiro tem baixa representatividade em termos de número de órgãos e empresas, mas tem expressivo peso em termos de pessoal ocupado e de salários e remunerações.

Um estudo do IPEA (2010) acrescenta um importante dado ao destacar a mudança na distribuição dos empregos nas esferas de governo nas últimas décadas, com forte aumento do peso do emprego da esfera municipal: em 1950, os municípios contribuíam com 12% dos ocupados do setor público, e atualmente sua participação é de 50%. Os empregos do âmbito estadual mantêm-se nesse período em aproximadamente 35%. Já os do âmbito federal caíram de 55% para cerca de 15%. Sobre o crescimento do emprego público no Brasil nos anos recentes, os analistas do IPEA avaliam que está associado ao desenvolvimento econômico, à urbanização e à democratização, fatores que requerem mais serviços públicos. Na comparação com países desenvolvidos e mesmo da América Latina, o emprego público no Brasil é proporcionalmente menor, portanto, não se sustentando o alegado “inchaço da máquina pública”, pauta frequente da mídia nacional.



Outro estudo (MACIEL; ARVATE, 2010), sustenta que o tamanho do governo federal no Brasil manteve-se estável, do ponto de vista econômico, nas últimas décadas: entre 1980 e 2005, a envergadura da União, calculada com base nas despesas de custeio da administração federal e do custeio das empresas estatais, ficou na faixa de 20% do PIB, independente das mudanças, ajustes e privatizações. Segundo os autores, constatou-se crescimento das despesas de custeio da administração federal e queda das despesas de custeio das estatais produtivas.

Quanto às empresas estatais, a tabela acima informa a existência de 356 empresas públicas, com 346.043 empregados, e 333 sociedades de economia mista, com 420.560 funcionários, num total de 689 empresas e 766.603 empregados. Destas, 134 empresas são federais, as quais empregam 497 mil funcionários e cujos investimentos devem superar os R\$ 100 bilhões em 2012, conforme o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2011).

As empresas estatais vêm sendo objeto de forte controvérsia. Reconhecidas por uns como um dos principais mecanismos de desenvolvimento do país desde a década de 1930 e por outros como excessiva interferência estatal na economia, foram alvo de privatização na década de 1990, nos governos Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso - 110 empresas federais e 28 estaduais foram privatizadas, com arrecadação de recursos da ordem de U\$ 105 bilhões aos cofres públicos. Segundo Sérgio Gobetti (2010), essa medida se mostrou completamente ineficaz para reduzir o endividamento público e não alavancou o crescimento econômico do país. Com a interrupção do processo de privatização a partir do governo Lula, as estatais se tornaram elemento importante da nova política econômica e da retomada do crescimento, com resultados crescentemente positivos nos últimos anos e exercendo um importante papel na melhoria da situação das finanças públicas. Para o autor, somente no período de 1999 a 2006 a contribuição das estatais para o ajuste fiscal totalizou cerca de R\$ 254 bilhões, pouco mais do que a receita obtida entre 1991 e 2002 com o programa de privatização.)

Com a ressalva de que a influência econômica do Estado vai bem além dos limites do setor público, é sustentável a posição de que



o equilíbrio Estado-comunidade-mercado no Brasil não requer a redução do setor público, e sim medidas que o coloquem efetivamente a serviço do conjunto da população.

3.4.2 Setor privado

O setor privado brasileiro é o maior setor econômico do país, constituído por um conjunto de 4.596.417 empresas e organizações privadas, com 36.169.019 pessoas ocupadas e remuneração total de R\$ 515.604.312.000,00. A tabela a seguir detalha as informações segundo o tipo de empresa.

Tabela 4 - Setor privado no Brasil: empresas, pessoal ocupado e remunerações

(Continua.)

| Tipo de empresa ¹⁶ | Nº de Empresas | Pessoal ocupado | Salários e remunerações (em 1.000 R\$) |
|--|----------------|-----------------|--|
| Sociedade Anônima Aberta | 934 | 1.081.533 | 38.206.423 |
| Sociedade Anônima Fechada | 19.643 | 3.955.728 | 107.379.056 |
| Sociedade Empresária Limitada | 2.474.257 | 24.956.951 | 325.925.952 |
| Sociedade Empresária em Nome Coletivo | 1.421 | 8.915 | 82.596 |
| Sociedade Empresária em Comandita Simples | 51 | 562 | 5.777 |
| Sociedade Empresária em Comandita por Ações | 31 | 2.862 | 30.652 |
| Sociedade em Conta de Participação | 48 | 180 | 908 |
| Empresário (Individual) | 1.758.859 | 4.556.109 | 25.487.810 |
| Consórcio de Sociedades | 1.771 | 130.979 | 3.353.624 |
| Grupo de Sociedades | 72 | 117 | 193 |
| Estabelecimento, no Brasil, de Sociedade Estrangeira | 144 | 5.220 | 320.028 |
| Empresa Domiciliada no Exterior | 155 | 125 | 354 |
| Clube/Fundo de Investimento | 9.401 | 2.395 | 36 |
| Sociedade Simples Pura | 22.824 | 130.856 | 1.880.723 |
| Sociedade Simples Limitada | 229.198 | 1.212.811 | 11.806.471 |
| Sociedade Simples em Nome Coletivo | 164 | 1.022 | 21.837 |
| Sociedade Simples em Comandita Simples | 16 | 48 | 221 |



Tabela 4 - Setor privado no Brasil: empresas, pessoal ocupado e remunerações

(Conclusão.)

| Tipo de empresa ¹⁶ | Nº de Empresas | Pessoal ocupado | Salários e remunerações (em 1.000 R\$) |
|---|------------------|-------------------|--|
| Empresa Binacional | 2 | x | x |
| Consórcio de Empregadores | 4 | x | x |
| Empresa Individual Imobiliária | 6.107 | x | x |
| Segurado Especial | 2 | x | x |
| Contribuinte individual | 63.188 | 76.759 | 154.532 |
| Serviço Notarial e Registral (Cartório) ¹⁷ | 8.125 | 45.847 | 947.120 |
| Total | 4.596.417 | 36.169.019 | 515.604.312 |

Fonte: IBGE. Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) 2010.

O setor privado real é bem maior do que indicam esses números, pois há um considerável contingente de empresas não registradas oficialmente. Segundo o próprio IBGE (2012), entre os anos de 2001 e 2011 o grau de informalidade caiu de forma constante, oscilando de 55,1% para 45,4%. A queda foi registrada em todas as regiões, mas foi mais acentuada nas regiões metropolitanas. Outro estudo, o Índice de Economia Subterrânea, calculado pelo Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial e Fundação Getúlio Vargas, indica que a informalidade da economia em 2011 ficou em 16,8% do PIB, representando um valor estimado em R\$ 695,7 bilhões. No entanto, representa um decréscimo significativo em relação aos 21% registrado em 2003 (GUERRA, 2012).

3.4.3 Terceiro setor

O terceiro setor formal é um conjunto heterogêneo de 512.195 entidades, com 3.520.413 pessoas ocupadas e uma remuneração total de R\$ 63.220.340.000,00. Terceiro em ordem de importância econômica, seus números são bem expressivos. A tabela abaixo detalha informações sobre os vários tipos de organizações.



Tabela 5 - Terceiro setor no Brasil: entidades, pessoal ocupado e remunerações

| Tipo de entidade | Nº de entidades | Pessoal ocupado | Salários e remunerações (em 1.000 R\$) |
|--|-----------------|------------------|--|
| Fundação Privada | 4.849 | 297.930 | 8.130.053 |
| Associação Privada | 317.389 | 1.962.898 | 36.539.539 |
| Serviço Social Autônomo | 264 | 119.164 | 3.541.939 |
| Condomínio Edifício | 148.828 | 623.346 | 6.716.473 |
| Comissão de Conciliação Prévia | 8 | 20 | 436 |
| Entidade de Mediação e Arbitragem | 82 | 108 | 319 |
| Partido Político | 7.954 | 3.736 | 24.553 |
| Entidade Sindical | 17.427 | 132.375 | 1.631.669 |
| Estabelecimento, no Brasil, de Fundação ou Associação Estrangeiras | 44 | 273 | 17.138 |
| Fundação ou Associação Domiciliada no Exterior | 12 | 8 | 137 |
| Organização Religiosa | 4.403 | 10.342 | 106.527 |
| Comunidade Indígena | 4 | x | x |
| Cooperativa | 10.899 | 369.827 | 6.488.673 |
| Organização Internacional | 32 | 386 | 22.884 |
| Total | 512.195 | 3.520.413 | 63.220.340 |

Fonte: IBGE. Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) 2010.

As estatísticas oficiais não englobam o largo leque das organizações informais. Diferentemente da informalidade do setor privado, não há um mapeamento das redes comunitárias informais espalhadas pelo país.

Quanto às organizações formais, cabe destacar alguns dos principais segmentos e sua importância para a garantia de direitos, a proteção e o bem-estar social.

Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES): em 2011, segundo o Censo da Educação Superior, havia 1.106 instituições sem fins lucrativos na educação superior brasileira, equivalente a 46,8% do total das 2.365 instituições do país. Seus 2.416.671 estudantes de graduação representavam 35,85% do total dos universitários brasileiros. Nesse conjunto estão compreendidas apenas as instituições comunitárias de educação superior qualificadas legalmente pela Lei 12.881/2013.



Hospitais comunitários e filantrópicos: estão presentes no país desde o início da colonização, sendo o principal espaço de atendimento aos doentes desde a colonização do país até a estruturação do sistema público ao longo do século passado. Em muitos municípios pequenos continuam sendo o único espaço de atendimento hospitalar. Atualmente, existem 2.100 desses hospitais no país, metade dos quais estão em pequenos municípios, com um total de 175 mil leitos (34%), mas onde acontecem 45% das internações do Sistema Único de Saúde, do qual são parceiros fundamentais (CASTRO, 2012).

Cooperativas: segundo a tabela anterior, há 10.899 entidades desse tipo no país, em que trabalham 369.827 pessoas, com remunerações de R\$ 6.488.673.000,00. Conforme o Censo do Cooperativismo Brasileiro de 2007, a grande maioria (mais de 7.600 cooperativas) está filiada ao sistema da Organização das Cooperativas do Brasil, cujo faturamento alcança U\$ 41 bilhões (NINAUT; MATOS, 2008).

Clubes esportivos: o Cadastro Nacional de Clubes de Futebol, elaborado pela Confederação Brasileira de Futebol (2009), mostra que há aproximadamente 780 clubes de futebol profissional no Brasil. Parte significativa desses clubes pertence a um coletivo de associados. Segundo estimativa da Institutional Business Consultoria Internacional, o esporte representa 1,9% do PIB brasileiro, cerca de R\$ 50 bilhões em 2008, e emprega mais de 1 milhão de pessoas, entre empregos diretos e indiretos. Incluindo no cálculo os impostos arrecadados pelo setor, a representatividade econômica do segmento atinge 2,2% (SOMOGGI, 2009).

Sindicatos: há 17.412 entidades sindicais no país, onde trabalham 134.970 pessoas. Os sindicatos são, junto com as cooperativas, exemplos históricos da ação comunitária em defesa de interesse dos trabalhadores e sua ação mantém-se imprescindível para reduzir as disparidades do mundo do trabalho (IBGE, 2010).

Rádios e TVs comunitárias: o país conta com 4.556 emissoras comunitárias de rádios e TVs aprovadas, além de milhares de pedidos encaminhados, conforme o Ministério das Comunicações (2014). Essas emissoras são mantidas por organizações sociais e estão amparadas no art. 223 da Constituição Federal e na Lei da Radiodifusão Comunitária (Lei 9.612/1998).



Bancos comunitários: são serviços financeiros e bancários gerenciados pelas próprias comunidades, voltados à população em situação de vulnerabilidade social. Trata-se de uma experiência popular em fase de expansão em várias regiões do país, havendo atualmente mais de 50 instituições, reunidos na Rede de Bancos Comunitários. Os bancos comunitários são associações que proporcionam financiamento da produção e do consumo local, visam o fomento do desenvolvimento do comércio local e da economia popular, e atuam em territórios caracterizados pelo alto grau de exclusão social (BANCO PALMAS, 2012).

3.4.4 Representatividade econômica dos setores

Os dados do Cadastro Central de Empresas de 2010 acerca do setor público, do setor privado e do terceiro setor, apresentados acima, permitem dimensionar a participação de cada qual na economia formal. A tabela abaixo sintetiza os dados.

Tabela 6 - Representatividade econômica dos setores

| | Nº de órgãos, empresas e entidades | % | Pessoal ocupado total | % | Salários e remunerações (em R\$ 1.000,00) | % |
|----------------|--|--------------|--------------------------|--------------|---|--------------|
| Setor Público | 19.958 | 0,4 | 10.005.817 | 20,1 | 326.691.854 | 36,1 |
| Setor Privado | 4.596.415 | 89,6 | 36.169.019 | 72,8 | 515.604.312 | 56,9 |
| Terceiro Setor | 512.195 | 10,0 | 3.520.413 | 7,1 | 63.220.340 | 7,0 |
| TOTAL | 5.128.568 | 100,0 | 49.695.249 | 100,0 | 905.516.506,00 | 100,0 |

Fonte: IBGE. Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) 2010.

O setor público é pouco expressivo do ponto de vista do número de organizações do país - apenas 0,4% do total -, mas importante em termos de pessoal ocupado - 20,1% - e mais ainda em termos de salários e remunerações - 36,1%. O setor privado é o maior setor em todos os aspectos: 89,6% das organizações do país são privadas e 72,8% do pessoal ocupado atua no setor, cujos salários e remunerações alcançam 56,9% do total. Já o terceiro setor tem uma representatividade menor, mas também considerável: participa com 10% das organizações, 7,1% do pessoal ocupado e com 7,0% dos salários e



remunerações.

Esse dimensionamento da representatividade econômica dos setores é um recorte parcial e aproximativo, mas traz elementos para avaliar a questão do equilíbrio Estado-comunidade-mercado no Brasil, auxilia na análise de tendências e inovações sociopolíticas, e na perspectiva da ação sinérgica entre entidades públicas, privadas e do terceiro setor.

Comunidade forte rima com Estado forte e com mercado dinâmico. A presença histórica das organizações comunitárias em setores vitais, como a educação e a saúde, e o crescimento do terceiro setor nas últimas décadas mostram que o país conta com condições objetivas para caminhar rumo a um maior equilíbrio entre Estado, comunidade e mercado.



HOSPITAIS COMUNITÁRIOS



Fundada em 1803, a Santa Casa de Misericórdia de Porto Alegre é o hospital mais antigo do Rio Grande do Sul.

Fonte da imagem: <http://www.centrohistoricosantacasa.com.br>.

Os hospitais comunitários, filantrópicos e Santas Casas de Misericórdia foram o principal espaço de atendimento aos doentes desde a colonização do país até a estruturação do sistema público no século XX. Atualmente, os mais de 2.000 hospitais comunitários, metade dos quais estão em pequenos municípios, são responsáveis por cerca de 45% das internações do Sistema Único de Saúde.



4 Estado, comunidade e mercado: esferas distintas e complementares¹⁸

A relação entre Estado e mercado tem sido objeto dos debates políticos do último século referentes à democracia, ao desenvolvimento e à inclusão social. Em determinados momentos, a ênfase recaiu sobre o protagonismo estatal no campo econômico e social, como nas décadas de consolidação do Estado de Bem-Estar (*welfare state*) no pós-Segunda Guerra Mundial; e em outros, na redução do intervencionismo estatal e na liberalização dos mercados, como nas décadas de 1980 e 1990. Ao primeiro momento, correspondem concepções políticas de cunho estatista como o socialismo, a social-democracia e o nacional-desenvolvimentismo; ao segundo, visões de caráter privatista, como o liberalismo e neoliberalismo. O pêndulo tem oscilado entre o estatal e o privado.

O final do século passado e o início do atual indicam que essa bipolaridade é um dos elementos da crise do pensamento político. Com a queda dos regimes socialistas do Leste Europeu, as dificuldades recorrentes dos regimes de *welfare state* na Europa e o evidente insucesso das reformas neoliberais em termos econômicos e sociais, verifica-se uma atenção crescente a modelos alternativos, como é o caso das terceiras vias.

A proposta de terceira via mais conhecida no Brasil é a do sociólogo britânico Anthony Giddens (2001), que, no final dos anos 1990, sistematizou as linhas intelectuais do novo trabalhismo inglês de Tony Blair: uma social-democracia modernizadora, de centro-esquerda, que recusa o marxismo como base filosófica, reconhece a importância do mercado e da globalização, propõe um Estado voltado à formação



de capital humano, coloca como centrais a justiça social e a democracia radical, e pretende-se situada entre a esquerda tradicional e a nova direita neoliberal. Essa proposta, que alega-se “de centro”, ganhou muitos adeptos, mas também críticos agudos no campo da esquerda, para a qual passou a ser considerada linha auxiliar do neoliberalismo. A crítica se fortaleceu após o fracasso das reformas neoliberais dos anos 1990, oportunizando a retomada da distinção entre esquerda e direita (DANNER, 2012).

Nem a proposta de terceira via de Giddens, nem a maior parte da crítica à terceira via contemplam a questão central aqui tematizada: a insuficiência das explicações acerca da dinâmica sociopolítica com base em duas esferas, o que acaba por reafirmar a bipolaridade de Estado *versus* mercado. A esquerda continua ressaltando que as falhas de mercado e as políticas neoliberais de desregulamentação é que estão na raiz da crise econômica atual. Os três princípios neoliberais - os mercados se ajustam sozinhos, o coletivo não passa da soma das partes e o Estado é o problema - restaram notoriamente equivocados, e face às agudas incertezas geradas pelo quadro econômico internacional “é o Estado e não o mercado, o público e não o privado que nesta hora de crise concita as esperanças de todos” (SEVILHA, 2010, p. 32). De outro lado, os liberais retrucam que a crise não foi uma falha de mercado, mas uma falha de Estado, e que “praticamente todas as responsabilidades atribuídas ao mercado foram consequências diretas dos estímulos e distorções proporcionadas por más políticas econômicas e por péssimas, e não suficientes, regulações” (QUIRÓS, 2010, 116).

Na busca de concepções alternativas, examina-se aqui a comunitarista, que prevê o equilíbrio entre Estado, comunidade e mercado, elaborada no âmbito do comunitarismo responsivo norte-americano, especialmente pelo sociólogo Amitai Etzioni. A tese do equilíbrio entre essas três esferas não está explícita no conjunto da vasta reflexão comunitarista, mas é compatível e dialoga com o pensamento de seus principais autores.

Além de pensadores vinculados ao comunitarismo responsivo - Amitai Etzioni, Robert Bellah, Philip Selznick, Benjamin Barber, Hans Joas -, intelectuais que conferem relevância ao tema da comunida-



de, da sociedade civil e do terceiro setor na dinâmica sociopolítica atual - Michael Sandel, Michael Walzer, Charles Taylor, Richard Sennet, Pierpaolo Donatti, John Cacioppo e Vasco Almeida - convergem no sentido da necessidade de romper com as bipolaridades Estado/mercado e público/privado. A visão comunitarista opõe-se a esse dualismo traduzido em dois excessos: o estatismo (hipertrofia estatal, expressa na exagerada confiança nas virtudes do Estado) e o privatismo (hipertrofia privada, traduzida na excessiva confiança nas virtudes do livre mercado e da iniciativa privada, que constitui o núcleo do credo ultraliberal).

4.1 A tese comunitarista do equilíbrio entre Estado, comunidade e mercado

O comunitarismo responsivo é um movimento intelectual articulado inicialmente nos Estados Unidos, com ramificações em outros países, cujas diretrizes foram divulgadas em 1991 no manifesto *The Responsive Communitarian Platform*. Suas premissas se contrapõem ao neoliberalismo por um lado e ao conservadorismo por outro, e estão assentadas no pensamento comunitário ocidental, que remonta a Aristóteles e à tradição judaico-cristã, além da tradição comunitário-republicana dos Estados Unidos (SANDEL, 2008; ETZIONI, 2006).

A grande bandeira política do movimento comunitarista responsivo é o fortalecimento das comunidades nas sociedades ocidentais, marcadas pelo individualismo. Esse fortalecimento materializa-se em políticas públicas que reforçam a vivência comunitária, incorporam agentes e organizações comunitárias nas decisões públicas e delegam serviços de interesse coletivo às comunidades sempre que tiverem condições adequadas de executá-los. Delegar serviços de interesse público às organizações comunitárias nada tem a ver com “Estado mínimo” ou rejeição ao Estado de Bem-Estar. Ao contrário, diz Etzioni (2001a, p. 30), “precisamente na medida em que as comunidades contribuem para reduzir a carga que suporta o estado de bem-estar, estarão contribuindo para preservá-lo”.

No espectro ideológico, os responsivistas ressaltam sua posição



centrista, evitando comprometer-se com partidos e movimentos de direita ou de esquerda. Esse distanciamento permite interpretações diversas, que fogem às pretensões deste texto. O que nos interessa aqui é evidenciar a fertilidade desse enfoque que recusa os extremos estatistas e privatistas e que defende a complementaridade entre o estatal, o comunitário e o privado para o debate sobre o desenvolvimento sustentável.

A tese em questão pode ser sintetizada da seguinte forma: a boa sociedade requer o equilíbrio de três sócios: o Estado, a comunidade e o mercado; um tripé em que cada parte deve cuidar que “as demais não ultrapassem suas funções, para assegurar que ninguém usurpe a tarefa que outro pode realizar melhor” (ETZIONI, 2001, p. 75). Não se trata de uma fórmula matemática que se aplica do mesmo modo a todos os países - é uma ideia norteadora, que tem implicações distintas de um país a outro. Em sociedades asiáticas, por exemplo, é proeminente a força dos valores coletivos e da coesão social em detrimento dos valores individuais; nelas, o equilíbrio do tripé requer o reforço da autonomia individual. Nos países do socialismo estatizante, a onipresença do Estado invade a seara da sociedade civil e do mercado; neles, impõe-se uma maior autonomia do Estado e do mercado. Já nas sociedades ocidentais atuais, marcadamente individualistas, o aparato estatal e os mecanismos mercantis são extremamente avantajados; aqui é preciso reforçar as comunidades e suas organizações (ETZIONI, 1999; 2001a; 2007).

Quais são as atribuições de cada sócio do tripé à luz de suas forças e fraquezas? Segue uma síntese das atribuições conforme o enfoque comunitarista.

4.1.1 Estado

O comunitarismo responsivo reconhece o Estado como um elemento fundamental do processo de desenvolvimento e da organização das sociedades modernas e pós-modernas; responsável por conquistas no plano da igualdade social e dos direitos humanos por um lado, mas também por ser instrumento de domínio e opressão. Não



faz apologia nem nega o papel do Estado.

No plano econômico, os comunitaristas concordam com a ideia de que a evolução dos mercados está associada à ação do Estado. A história econômica comprova que “o mercado foi a consequência de uma intervenção consciente, e às vezes violenta, por parte do governo que impôs à sociedade a organização do mercado, por finalidades não econômicas” (POLANYI, 2000, p. 290). O mercado autorregulável não passa de uma ficção liberal.

Indispensável ao desenvolvimento econômico e social, a ação estatal torna-se paralisante quando é excessivamente intervencionista, como ficou evidenciado na crise dos regimes socialistas do século XX, regidos pelas premissas do marxismo ortodoxo. A combinação de planejamento centralizado da economia, estatização das empresas, alto número de funcionários estatais com estabilidade no emprego, desmesurada burocracia, fixação dos preços de bens e serviços por agências estatais, controle estatal/partidário sobre as organizações dos trabalhadores e sobre a sociedade tornou insustentável o modelo socialista estatizante.

A sua derrocada ocorreu no final da década de 1980. Nos seus anos finais, esse modelo ficou carimbado pela baixa produtividade, escassez de produtos de consumo e perda da competição tecnológica para os países capitalistas. Além do fracasso no campo econômico, o socialismo real foi derrotado no campo político pelo liberalismo, cujas experiências de democracia representativa passaram a ser vistas como preferíveis aos regimes autoritários e totalitários que se seguiram à Revolução Russa, em 1917 (BOBBIO, 1986). No delineamento de novos rumos, parcela importante da esquerda redefiniu radicalmente as bases do seu pensamento, passando a incorporar os valores da democracia (direitos humanos, pluralismo, respeito às leis), revalorizando as noções de autogestão e autonomia das organizações sociais e incorporando o mercado (regulado socialmente) como forma de organização econômica compatível com o socialismo associativo (HIRST, 1992). Tais diretrizes aproximam o socialismo renovado do pensamento comunitarista.

A forma histórica de Estado mais compatível com a concepção do comunitarismo responsivo até hoje é o *welfare state*, modelo que



se difundiu nos países do capitalismo central nas primeiras décadas do século XX. Além de funções clássicas do Estado Liberal (manutenção da ordem interna, proteção das fronteiras, provisão de infraestrutura econômica, apoio às corporações privadas), o Estado Social adentrou territórios do mercado (criação de empresas estatais, regulação da atividade econômica, estabelecimento da legislação trabalhista), das comunidades (substituição da assistência caritativa por seguridade pública, absorção da educação comunitária) e das famílias (legislação sobre educação e vida familiar).

Do ponto de vista da funcionalidade econômica, esse modelo garantiu a acumulação capitalista, mas, por outro lado, viabilizou o mais amplo conjunto de direitos sociais conhecido até hoje, com políticas de saúde, educação, habitação e seguridade social (seguro desemprego, pensões e outras). Os mecanismos de proteção social e o agigantamento das estruturas estatais tiveram como contrapartida uma intensa burocratização e o aumento notável do gasto público, que nos países europeus alcança de 40% a 50% do PIB, do qual o gasto social representa parte significativa (SANCHEZ, 2006).

Após as três décadas de ouro do pós-Segunda Guerra, a crise econômica criou o ambiente para agudas críticas ao Estado Social. Os críticos liberais denunciaram o gigantismo estatal, a elevada carga tributária e seu impacto sobre a economia, a perda de competitividade daí decorrente, bem como a burocratização excessiva, a lentidão, a má qualidade e a ineficiência dos serviços públicos. Em sua defesa, foi lembrado o avanço dos direitos individuais, a proteção social aos cidadãos, especialmente os mais pobres, a redução das desigualdades e a resistência à lógica do capital.

O grosso das críticas pode ser atribuído aos setores ultraliberais, que reafirmam as premissas do Estado mínimo, do livre mercado e do individualismo (*homo economicus*). No entanto, para os comunitaristas, as críticas ao *welfare state* ultrapassam o plano do simples antagonismo ideológico. Há um conjunto de problemas identificados pelos cidadãos: decisões excessivamente centralizadas, profissionalismo paternalista, burocracia estatal desmesurada, falta de transparência, gigantismo estatal e incapacidade de enfrentar problemas fundamentais, como a questão ambiental. O economista Thomas Pi-



ketty (2014, p. 470), cujos compromissos com o pensamento de esquerda são explícitos, é enfático ao ressaltar os problemas do crescimento contínuo do aparelho estatal: “ao atingir certa proporção, o setor público apresenta sérios problemas de organização” . Para o autor, a noção de setor público deve ser ampliada, incluindo, por exemplo, fundações e associações da sociedade civil com caráter público, e é preciso discutir “novas formas de organização e propriedade”. Essa visão vai diretamente ao encontro da perspectiva aqui desenvolvida.

A concepção comunitarista do Estado, na análise de Etzioni (1980), assenta-se em três premissas centrais: (i) o Estado cumpre funções indispensáveis na sociedade; (ii) as instâncias estatais se enrijecem ao longo do tempo e tendem a entrar em dissintonia com as coletividades sociais; e (iii) as sociedades pós-modernas requerem um Estado de novo tipo, flexível, responsivo às demandas sociais, inovador quanto às formas de prestação de serviços públicos. Os comunitaristas não fazem um ataque geral ao Estado e à administração pública. Veem nele “um instrumento importante para a transformação societal e para a redistribuição, aprovada societalmente, da riqueza e status” e reconhem o seu “papel permanente na proteção dos direitos do homem e do cidadão e na contenção do conflito armado intrassocietal” (ETZIONI, 1980, p. 581).

Historicamente, o Estado se mostrou forte no que tange ao controle social, mas fraco em termos de construção do consenso. Dele não se deve esperar demais nem de menos. Nas mudanças culturais profundas, necessárias para enfrentar crises civilizacionais, como o consumismo exacerbado próprio da atual fase do capitalismo, o papel do Estado e das lideranças políticas é secundário: o papel principal cabe aos movimentos sociais e à esfera comunal (ETZIONI, 2009b). “O Estado, portanto, nem é a fonte de todo mal societal - como o tem considerado grande parte da tradição ocidental - nem a grande esperança da justiça e cidadania universal” (ETZIONI, 1980, p. 581). O Estado desejável (e possível) é flexível, responsivo e construtor da igualdade de poder entre as coletividades sociais.

A rigidez e a centralização das instituições dos regimes de *welfare state* devem ser substituídas por estruturas estatais responsivas aos cidadãos, aproximando as comunidades do poder público através



de mecanismos de cooperação entre o setor público, o setor privado e o terceiro setor (ETZIONI, 1980, 1999 e 2007; SELZNICK, 1994; SANDEL, 2012; BARBER, 2000).

As políticas sociais são um espaço em que as comunidades e as organizações comunitárias podem desempenhar funções mais destacadas, não sendo necessário sequer que o Estado seja a principal fonte desses serviços. Há um importante repertório de alternativas construídas historicamente no âmbito dos movimentos populares, das organizações socialistas e anarquistas, do sindicalismo e do cooperativismo, propícias para materializar a descentralização do poder, o compromisso cívico e a socialização de bens e riquezas.

Alexis de Tocqueville (1982) via nas comunas norte-americanas a principal expressão do poder local e o antídoto ao gigantismo estatal. Martin Buber (2006), inspirado nos ideais comunitários dos primeiros socialistas, preconizava uma nova sociedade, constituída de pequenas sociedades comunitárias e de suas federações, sendo as relações entre os seus membros determinadas pelo princípio societário da vinculação íntima, da colaboração e do auxílio mútuo. Erich Fromm (1967), em sua defesa do socialismo comunitário, preconizava que uma nova sociedade só pode ser construída a partir da autonomia dos trabalhadores, da sua participação na gerência do trabalho, da organização política dos cidadãos, e da transformação cultural e educacional. Em décadas recentes, os “marxistas analíticos” reconheceram que as vias tradicionais de superação do capitalismo pelo socialismo ou pelo comunismo (revolução, propriedade pública de todos os meios de produção, planejamento centralizado da economia) não se mostram viáveis (GARGARELLA, 2008). As premissas comunitárias mantêm sua importância, mas, nas complexas sociedades, sua efetivação em políticas exige inovação e recriação.

Longe da “política da neutralidade” do liberalismo, a posição comunitarista é em favor de uma “política do bem comum” (SANDEL, 2008; TAYLOR, 2000; GARGARELLA, 2008), que nada tem a ver com visões autoritárias, totalitárias ou teocráticas nas quais o Estado exerce um amplo controle sobre a forma de pensar e sobre as preferências das pessoas. Essa política traduz-se no compromisso do Estado com um “conjunto limitado de valores” (ETZIONI, 2000b, 2005), definido com



base no diálogo moral entre os membros da comunidade. Entre esses valores estão o compromisso com as comunidades e o bem comum, a participação nos assuntos públicos, a proteção do meio ambiente, o respeito aos direitos humanos, a garantia de uma renda mínima para todos, a harmonização entre o interesse coletivo e a liberdade individual, e a construção da unidade respeitando a diversidade.

As diretivas da concepção comunitarista do Estado estão em consonância com o princípio da subsidiariedade, ou seja, o Estado deve dedicar-se apenas às tarefas que estão acima das condições de alcance dos indivíduos, famílias e comunidades; e “todas as competências que não são imperativamente detidas pelo Estado, devem ser transferidas à coletividade” (BARACHO JR, 1996, p. 31). As iniciativas dos cidadãos e das comunidades na esfera local são valiosas como capacitação cívica para assumir responsabilidades coletivas, para melhorar a prestação dos serviços e para evitar a excessiva dependência estatal. Ao Estado, compete acompanhar e apoiar essas iniciativas, numa lógica de complementaridade entre a ação comunitária e a ação estatal.

Nos países do capitalismo central, a ênfase comunitarista recai sobre a renovação do *welfare state*, contemplando a preocupação acerca de excessos, recuos ou fracassos estatais (ADÁN, 2008). Nos países emergentes e da periferia capitalista, o debate centra-se na afirmação e na consolidação do paradigma welfarista. Aqui, a preocupação é a desigualdade social e o anseio é avançar rumo à democracia inclusiva, visando chegar ao patamar de benefícios sociais já alcançados há décadas nas sociedades desenvolvidas sem incidir no excessivo estatismo (GUERRA, 2006). Em comum, a necessidade da ação sinérgica do Estado, da comunidade e do mercado.

Esquemáticamente, a perspectiva comunitarista permite pensar a atuação do Estado em países em desenvolvimento a partir de diretivas como as seguintes:

a) Compromisso com a institucionalidade democrática: dar eficácia à Constituição, proteger os direitos humanos e as liberdades, respeitar a autonomia das organizações sociais, proporcionar ampla participação aos cidadãos nas decisões de interesse público.



b) Indução do desenvolvimento sustentável: impulsionar políticas que associem crescimento econômico e distribuição de renda, atuar diretamente em setores estratégicos para o país através de empresas públicas, regular moderadamente a ação da iniciativa privada e manter políticas de transferência de renda em situações de aguda desigualdade social.

c) Coordenação e articulação de políticas públicas, reforçando as estruturas estatais onde é desejável a prestação direta dos serviços pelo Estado e repassando às organizações comunitárias e privadas os serviços que podem ser mais bem desempenhados pelas mesmas.

f) Sintonia entre políticas sociais e políticas econômicas: tratar as políticas sociais como insumos indispensáveis do crescimento econômico e do desenvolvimento humano.

d) Regulação econômica e arbitragem de conflitos, visto que os conflitos são endêmicos ao mercado, o que torna indispensável a arbitragem e dissuasão de enfrentamentos violentos por parte das instâncias estatais, com proteção do direito de propriedade, da moeda, coibição da fraude e respeito aos contratos.

e) Reforma das estruturas estatais: combinar medidas de caráter gerencial e *accountability* (prestação de contas à sociedade), aproveitando o aprendizado de gestão do setor público, do setor privado e do terceiro setor.

f) Coordenação das ações de proteção ambiental: fomentar a adoção de formas de vida sustentáveis, incentivar a pesquisa científica com fins ecológicos, dar exemplo de compromisso ambiental na ação das empresas e entes públicos.

g) Fomento da cultura e da arte: criar meios para facilitar o acesso de todos os cidadãos à cultura e à arte, apoiar e financiar produtores culturais, assegurar o respeito ao caráter crítico da arte.

h) Implementação de políticas de justiça comunitária: em oposição à exacerbação legislativa e à judicialização das relações sociais, incrementar mecanismos de mediação comunitária, de justiça restaurativa e de outras formas de justiça que envolva ativamente as comunidades no tratamento dos conflitos inerentes à vida em sociedade.



i) Promover a unidade respeitando a diversidade cultural: diante da diversidade cultural própria da maioria dos países, o Estado deve impulsionar políticas que promovam a unidade, respeitando ao máximo as tradições e valores culturais dos grupos.

4.1.2 O mercado

Em sentido amplo, o mercado é um espaço de troca entre produtores e compradores, ou seja, de compra e venda, e que remonta ao surgimento da divisão do trabalho. A partir da revolução industrial, o mercado adquiriu contornos radicalmente novos, de complexidade e impacto inéditos na vida social, tornando-se a forma econômica dominante em praticamente todo o mundo. Considerada geralmente como sinônimo de capitalismo, a economia de mercado moderna está no centro dos debates econômicos. Suas concepções mais conhecidas são o liberalismo, que defende o livre mercado, e o marxismo, que faz uma crítica radical ao mercado capitalista. A teoria econômica comunitarista, a socioeconomia (*socio-economics*), distingue-se de ambas.

O liberalismo econômico empenhou-se em mostrar que o mercado autorregulado, livre e com o mínimo de interferência estatal é o melhor caminho para a prosperidade. A metáfora da *mão invisível*, de Adam Smith, e a expressão “vícios privados, benefícios públicos”, de Bernard de Mandelville, ilustram a fé liberal na capacidade da simples interação de agentes econômicos individuais produzir o bem comum, a crença de que as relações de indivíduos que pensam apenas no seu próprio interesse conduzam à harmonia social. A longa tradição liberal, incluído o neoliberalismo, professa a fé nas virtudes do mercado e da iniciativa privada (privatismo).

O marxismo, por outro lado, considera o mercado capitalista como um modo de produção intrinsecamente injusto. A exploração dos donos dos meios de produção sobre os trabalhadores seria a fonte de alienação, desigualdades, exclusão e instabilidade social. O capital - uma força extraordinária, contraditória e totalitária que subjaz a todas as relações sociais - é o coração e o propulsor do mercado



capitalista, que tende a transformar tudo em mercadoria. As contradições insanáveis do capital explicam as crises do capitalismo. Daí a necessidade da erradicação do mercado e sua substituição pela economia planejada e pela propriedade pública dos meios de produção. O socialismo real do século XX evidenciou que o marxismo ortodoxo havia assumido a fé no Estado como condutor da economia e da vida social (estatismo) (BUBER, 2006).

Há um elemento comum a essas duas tradições: o economicismo, ou seja, a hipervalorização da dimensão econômica na interpretação da vida em sociedade. O comunitarismo recusa esse viés economicista e interpreta o mercado à luz da cultura e dos valores vigentes na sociedade. A socioeconomia - cujos fundamentos foram estabelecidos por Etzioni na sua obra *The Moral Dimension: Toward a New Economics* (1988) -, em contraposição à escola neoclássica, rejeita a ideia de que o mercado é uma esfera separada ou independente da sociedade. Coerente com o paradigma sociopolítico (paradigma Eu-Nós), a socioeconomia apoia-se em três postulados centrais: (i) as pessoas têm duas fontes de valoração: o prazer e a moralidade; (ii) a unidade de tomada de decisões não é o indivíduo isolado: são as coletividades sociais, e nelas os valores e emoções desempenham importante papel; e (iii) o mercado e a economia são um subsistema da sociedade, da política e da cultura, os quais são mais amplos. O mercado está imerso numa cápsula social, segundo Etzioni, ou seja, está envolto pelos valores vigentes na sociedade.

Cinco aspectos são próprios da concepção comunitarista do mercado. Primeiro: o mercado regulado é a melhor alternativa para as sociedades atuais, preferível ao livre mercado e à economia centralizada. Diferente da de Marx, a concepção comunitarista não considera o mercado como fonte de todos os males, nem a estatização da economia como solução para as suas mazelas. Nada há de degradante em vender e comprar bens, nem em colocar um valor nas coisas, diz Michael Walzer (2003). O livre intercâmbio de mercadorias é um traço importante da vida democrática. O problema está no imperialismo e na tirania do mercado, na tendência do dinheiro avançar em esferas nas quais não deveria.

Um sistema de mercado, lembra Charles Lindblom (2002), se ca-



racteriza por organizar e coordenar as atividades humanas de forma descentralizada, mediante interações mútuas de compradores e vendedores. Desde a revolução industrial o mercado é o maior sistema de coordenação do comportamento humano, englobando milhões de pessoas em todo planeta. Distinto do que ocorre em uma planificação centralizada, no mercado os indivíduos e as organizações interagem por ajustes mútuos, sem uma autoridade central. Reconhecer que, à luz da experiência histórica, é preferível a forma do mercado à da planificação nada tem a ver com assumir a ficção do livre mercado. Basta lembrar, segundo Lindblom, que no mercado realmente existente o Estado é o principal comprador, um ofertante de produtos e serviços em larga escala através de empresas estatais, interventor ativo mediante proibição de certos tipos de venda e de subvenções a grande parte das empresas privadas, além de ser um poderoso agente financeiro.

As escolhas pessoais no mercado nada têm a ver com opções livres e voluntárias; as escolhas são controladas pelos processos descentralizados de compra e venda (LINDBLOM, 2002). Embora suas falhas sejam indiscutíveis, o mercado, na visão de Etzioni, é uma perna indispensável do tripé que caracteriza a boa sociedade: “as sociedades da Terceira Via reconhecem que o mercado é o melhor motor para a produção de bens e serviços, para o trabalho e, portanto, para o emprego e para o progresso econômico.” E o setor privado “pode alentar a inovação, elemento essencial para que a economia se adapte às condições e às oportunidades em contínua mudança” (ETZIONI, 2001, p. 86). O mercado não é substituível pelo Estado ou pela comunidade: ele cumpre uma função imprescindível na vida social.

Segundo: a regulação estatal do mercado é indispensável. A socioeconomia insiste nos vínculos da economia com a política e com o Estado, entendendo a regulação estatal como necessária não só para assegurar direitos e proteção social aos cidadãos, como também para o funcionamento do próprio mercado. Em linha com Karl Polanyi (2000), o livre mercado é uma ficção liberal (ETZIONI, 2009a). Se houve algo como um sistema econômico dirigido pelos preços de mercado, resumiu-se ao período de meados do século XIX ao início do século XX. Não perdurou em função de indesejáveis consequências sociais. A história mostra, segundo Polanyi, que o mercado requer a presença



do Estado, posição compartilhada por Etzioni, para quem o mercado é incapaz por si próprio de solucionar seus conflitos e de prover instrumentos de defesa das pessoas diante das forças econômicas. Um governo regulador, que esteja a serviço dos interesses gerais, é indispensável ao bom funcionamento do mercado e à saúde social. Todavia, as regulações não são inerentemente boas. Podem ser excessivas, vazias ou estarem a serviço de interesses particulares. Estabelecer mecanismos adequados de regulação é um dos desafios políticos permanentes das boas sociedades (ETZIONI, 2009a).

Terceiro: a economia e o mercado refletem os valores vigentes na sociedade. A conexão entre moral e economia é um dos elementos nucleares da socioeconomia, que vê o mercado imerso numa cápsula social. As transações que acontecem no mercado e as formas de competição entre os agentes e grupos econômicos são influenciadas fortemente pelos valores dominantes na sociedade. Tais valores incidem sobre a competição, a qual é intrínseca ao mercado. A competição é uma forma de conflito oriunda de interesses e objetivos divergentes dos indivíduos, que postos juntos nunca constituem um conjunto harmonioso. Por isso, são requeridos mecanismos para controlar e proteger a competição, pois deixada a si, pode chegar à autodestruição. O contexto social não apenas restringe, mas é pré-condição para o funcionamento da competição. Quanto à competição é preciso salientar: adequadamente limitada, é uma força construtiva; desatada, é destrutiva; já a reprimida inibe a criatividade (ETZIONI, 2007).

Quarto: o mercado capitalista vem acarretando impactos fortemente negativos na vida social. Os comunitaristas recusam frontalmente o enaltecimento do egoísmo e do consumo fácil, uma característica das recentes décadas de euforia neoliberal e do triunfalismo do mercado (ETZIONI, 2009a). Robert Bellah (1985) alerta para os severos impactos da cultura individualista sobre a ecologia social, levando à destruição de laços tênues que unem os seres humanos uns aos outros, e tornando-os temerosos e isolados. Michael Sandel afirma que o mercado ultrapassou os limites morais nas últimas décadas “fomos resvalando da situação de ter uma economia de mercado para a de ser uma sociedade de mercado” (2012, p. 16). Cita como exemplos preocupantes escolas, hospitais, prisões e serviços de segurança orientados por critérios de lucro; a terceirização da guerra e da



gravidez; a venda do direito de poluir; os sistemas de financiamento eleitoral; a utilização do próprio corpo para anúncios publicitários; o comércio de órgãos humanos; entre outros. Para o autor, quando decidimos que certos bens podem ser comprados e vendidos, decidimos implicitamente que são tratados como mercadorias; mas muitos bens, a começar pelos seres humanos, não deveriam ser tratados dessa maneira.

Os limites econômicos e sociais do mercado ficaram expostos na crise financeira iniciada em 2008, mas, segundo Sandel, não aconteceu o debate público sobre os limites do mercado, o que favoreceu a manutenção da confiança que nele depositam os cidadãos. Na mesma linha vai a avaliação de Barber (2009): o capitalismo tardio, movido pelo consumismo, caracteriza-se por corromper crianças, infantilizar adultos e engolir cidadãos. Sua dinâmica não está assentada na produção de mercadorias, e, sim, de necessidades. É um capitalismo incompatível com a democracia. Um modo de vida condizente com valores comunitários requer bloqueios ao poder do dinheiro, acrescentam Walzer (2003) e Sandel (2012): é inaceitável que se compre ou se venda seres humanos, influência política, justiça criminal, liberdade de expressão, imprensa, religião e associação, direitos de casamento e procriação, afastamento da comunidade política, dispensa de serviço militar, júri e trabalhos comunitários, cargos políticos, proteção policial, educação básica e serviços sociais básicos, intercâmbios desesperados no trabalho, prêmios e títulos honoríficos, graça divina, amor e amizade, além das vendas criminosas.

Quinto: o mercado capitalista possibilita, mas ao mesmo tempo limita o alcance da democracia. A democracia moderna existiu até hoje somente em países com economia de mercado, no entanto, também em meio a conflitos permanentes. A descentralização econômica do mercado favorece a descentralização política da democracia, e ao mesmo tempo cria uma série de dificuldades, como as desigualdades econômicas, que induzem à desigualdade política (DAHL, 2009). Um nível superior de democracia requer outra forma de mercado, que possibilite o que John Dewey (2004) denomina de passagem da Grande Sociedade para a Grande Comunidade. A democracia representativa, forjada no contexto industrial e tecnológico, abriga um público disperso, móvel e múltiplo, num ambiente marcado pelo



individualismo e pela desagregação. Um estágio superior será aquele em que um público bem informado, articulado e organizado realizar o ideal da democracia como sinônimo de vida comunitária. E, então, “a democracia alcançará seu pleno sentido, pois democracia é uma palavra que denota uma vida de comunhão livre e enriquecedora” (DEWEY, 2004, p. 156).

Sexto: um novo mercado é possível e necessário. A forma conhecida de mercado, aquela que se consolidou a partir da revolução industrial e se mantém até hoje, é o capitalismo, caracterizado pelo predomínio da propriedade privada. O capital é expressão de relações econômicas em que o resultado econômico (lucro) é predominantemente apropriado por proprietários privados, que reinvestem o lucro na expectativa de maximizar seus ganhos. É indiscutível que o capitalismo liberou um extraordinário caudal de energias ligadas aos impulsos, desejos e anseios individuais, e foi a mola propulsora do crescimento econômico dos últimos dois séculos, mas também é indiscutível que o capitalismo das últimas décadas, marcado pela financeirização e pelo consumismo exacerbado, disseminado pela globalização, é um sistema insustentável.

A alternativa a esse sistema capitalista não é a economia centralmente planejada. Não basta mudar as estruturas econômicas: a expectativa de que a objetivação do ser humano poderia ser superada “se o controle dos novos meios de produção passasse à coletividade se mostrou falsa. Pelo contrário, resultou numa objetivação maior em outros terrenos, para além da produção” (ETZIONI, 1980, p. 10). A alternativa ao capitalismo insustentável é a regulação e o controle social do mercado, que recupere a soberania democrática, uma tarefa enorme, a ser construída global e localmente (BARBER, 2009, p. 276). Somente a sociedade ativa é capaz de autocontrole social, dominando as forças econômicas que subjagam os indivíduos. O mercado regulado e controlado socialmente não é o caminho da completa igualdade entre os seres humanos, como na utópica comunidade perfeita de Marx, mas da igualdade complexa, a ser construída diuturnamente em cada dimensão social (WALZER, 2003).



4.1.3 Comunidade, sociedade civil e terceiro setor

A relevância da comunidade para a boa sociedade - um tema ignorado por grande parte da filosofia política - é a ideia central do comunitarismo. Enquanto os liberais acreditam nas virtudes do livre mercado e os social-conservadores nas virtudes do bom Estado, os comunitaristas creem nas virtudes da boa sociedade (ETZIONI, 2004). Afirmar o papel político da comunidade na sua relação com o Estado e o mercado requer que se recupere a noção de que historicamente a comunidade é muito anterior às outras esferas. Michael Taylor (1982), coerente com a tradição dos pensadores anarquistas, recorda que a humanidade viveu sem Estado e sem mercado ao longo de dezenas de milhares de anos; e nesse período, as comunidades foram a base da vida social, organizando a economia e os serviços indispensáveis a todos. Na trajetória humana desde o surgimento do *homo sapiens*, há mais de 100 mil anos, a comunidade foi vital para a sobrevivência dos homens, enquanto o Estado e o mercado são extremamente recentes, não passando de três séculos a sua conformação moderna. Assim, a retrospectiva histórica nos autoriza a pensar o futuro da vida humana sem as esferas estatal e mercantil, mas não sem a esfera comunal.

A predominância de formas de vida baseadas no Estado e no mercado no período moderno vem trazendo obstáculos de grande envergadura para o protagonismo cidadão nos assuntos públicos. As formas de organização política e econômica são irresponsivas, afastam os cidadãos das decisões e geram alienação. Como reação, a grande maioria acaba investindo sua energia em coletividades e comunidades. Mas, “latente nas moléculas sociais, as coletividades, há suficiente energia para uma ampla realização de valores”, acredita Etzioni (1980, p. 11). É possível passar da sociedade irresponsiva à sociedade ativa, o que requer que cidadãos e comunidades transformem em energia pública uma parte da energia que empregam nas tarefas privadas. Uma sociedade ativa tem características próximas às da pólis grega “na intensidade e amplitude de sua vida política”, investindo “maior proporção de recursos na ação política” e nela a reflexão intelectual tem “uma posição mais elevada, mais pública” (ETZIONI, 1980, p. 11). A autêntica transformação social só se alcança mediante



uma profunda transformação de valores públicos e pessoais. Aí está a grande contribuição das comunidades: a transformação de valores só é possível na esfera da comunidade, por ser o âmbito de construção e reconstrução permanente de valores.

A questão levantada por inúmeros estudos é se, diante da onda individualista e do recuo das comunidades tradicionais, as comunidades têm condições de desempenhar um papel significativo na renovação moral das sociedades. Essa dúvida remonta ao final do século XIX, a partir da tematização de Ferdinand Tönnies (2009), na sua clássica obra *Gemeinschaft und Gessellschaft (Comunidade e Sociedade)*, da profunda mudança de relações sociais na passagem do feudalismo ao capitalismo. Através do contraste entre comunidade e sociedade (ou associação), Tönnies mostrou que, em lugar das relações de intimidade, coesão social, compromisso moral e continuidade no tempo (próprias da comunidade), nas sociedades urbanas nascentes predominavam as relações impessoais, competitivas e baseadas no contrato (próprias da sociedade/associação). A partir de então, parte importante dos estudos sociológicos passou a trabalhar com a ideia de que a fragmentação social, o individualismo e a expansão do *welfare state* relegaram as comunidades a um papel marginal na vida social.

Os comunitaristas, do mesmo modo que Michel Maffesoli e outros autores, não concordam com essa leitura. Maffesoli (1998) assinala que o ambiente da socialidade pós-moderna, marcada pelo hedonismo, caracteriza-se pelo constante surgimento de microgrupos, tribos esportivas, sexuais, religiosas e outras, organizadas em torno de interesses e afinidades que proporcionam o sentimento de pertença e apoio que os indivíduos não encontram em instituições como o Estado, os partidos e os sindicatos. Nas grandes cidades, há uma multidão de aldeias - que se entrecruzam, se opõe e se entreajudam -, cujo entrelaçamento constitui uma rede em constante mutação, sem nenhum centro definido. O paradigma da rede é “a reatualização do antigo mito da comunidade” (MAFFESOLI, 1998, p. 208).

Em retrospectiva histórica, as comunidades são fenômenos milenares, que acompanham a trajetória humana desde os primórdios. Aldeias, tribos, clãs, guildas, cidades, comunas, mosteiros, burgos, condados e distritos são formas comunitárias do mundo pré-industrial



e que desempenharam um papel fundamental na economia e na proteção social. Antes que houvesse Estado e economia de mercado, as relações econômicas eram mediadas pelas relações comunitárias. Cuidados com a saúde, a educação, a infância e a velhice estavam ao encargo das famílias e das comunidades. Nas sociedades agrárias, as afinidades comunitárias estavam vinculadas ao território e à vizinhança. Com o surgimento do capitalismo, instaurou-se uma crise dessas comunidades tradicionais. Mas, ao invés da desapareição, o que ocorreu foi uma mutação do fenômeno comunitário: as comunidades passaram a se construir menos por vizinhança e mais por outras afinidades, ligadas ao trabalho, à religião, à política, à cultura, à etnia, ao gênero, entre outras.

Do ponto de vista da proteção social, se o *welfare state* absorveu muitas atividades antes desempenhadas pelas famílias e por organizações sociais (saúde, educação, administração da justiça, disciplinamento das relações de trabalho, etc.), isso não significou a extinção dos corpos sociais intermediários. A constituição de uma robusta sociedade civil e o crescimento do chamado terceiro setor em grande parte dos países ocidentais, na segunda metade do século XX, evidenciou que os organismos comunitários são insubstituíveis em múltiplas funções sociais. Na maioria dos países desenvolvidos, é usual a incorporação da sociedade civil em políticas públicas. Na Inglaterra, por exemplo, há uma importante tradição de políticas comunitárias em áreas como saúde, juventude, artes, empresas, policiamento e governo comunitário (BUTCHER, 1993). Nas últimas décadas, as alternativas para a crise do modelo estatista do Estado de Bem-Estar nos países europeus passam, segundo estudiosos como Piarpaulo Donati (1999), pelo compartilhamento dos serviços públicos com as organizações sociais e as famílias.

O que distingue a comunidade em relação a outros grupos humanos são os vínculos de coesão, participação, certa intimidade e continuidade no tempo, decorrentes do compartilhamento de valores, tradições e crenças. Etzioni insiste em dois os aspectos:

Comunidade é uma combinação de dois elementos: (a) Uma rede de relações carregadas de afeto entre um grupo de indivíduos, relações que fre-



quentemente se cruzam e se reforçam umas às outras (em vez de tão somente relações individuais, uma a uma ou encadeadas). (b) Uma medida de compromisso com um conjunto de valores compartilhados, normas e significados, e uma história e identidade compartilhadas - em resumo, com uma cultura particular (ETZIONI, 2001b, p. 142-143).

Michael Taylor (1982) destaca que a comunidade se caracteriza pelo compartilhamento de valores e crenças, relações diretas (ao invés de representativas) e multifacetadas entre os membros, e reciprocidade, através de formas de cooperação e distribuição. Henk de Vos (2004, p. 15) a define como “um grupo de indivíduos com uma estrutura interna de relações de reciprocidade”. Boswell (1994) identifica a comunidade com base em três elementos inter-relacionados: fraternidade, associativismo e participação cívica ou democrática. Já Selznick (1994, p. 358) concebe que “um grupo é uma comunidade na medida em que abrange um amplo leque de atividades e interesses, e na medida em que participação implica pessoas por inteiro ao invés de interesses ou atividades segmentais”.

A comunidade constitui uma esfera da vida social específica, distinta do mercado e do Estado. É impróprio incluir a comunidade na esfera privada (geralmente associada ao mercado), assim como é indevido incluí-la no âmbito estatal. A esfera comunal é ampla: “inclui relações entre membros de famílias nucleares e extensas; teias de amizades; redes de afinidade em comunidades residenciais, étnicas, raciais, religiosas, profissionais e outras; e milhares de associações voluntárias e corporações sem fins lucrativos” (ETZIONI, 2013, p. 62). Universidades, centros médicos, instituições culturais e assistenciais, e uma grande variedade de organizações civis estão compreendidas na esfera comunal.

Sociedade civil e terceiro setor são conceitos que guardam forte relação com o de comunidade. Terceiro setor é aqui assumido como aquele que compreende as organizações criadas e mantidas pelos cidadãos para atender necessidades e anseios coletivos, sem cunho mercantil voltado ao lucro individual, nem imerso no aparato estatal. É o conjunto de organizações criadas e mantidas pela sociedade civil (ou comunidade), que proporcionam bens e serviços de interesse co-



num e cujos resultados são apropriados coletivamente. É, portanto, mais vasto que as chamadas organizações sem fins lucrativos (ONGs), incluindo fundações, associações, entidades sem fins lucrativos, cooperativas, sindicatos e outras organizações da sociedade civil. O terceiro setor é distinto do setor privado: não deve ser analisado como um mero subproduto que resulta das falhas do mercado e do Estado, nas palavras de Vasco Almeida (2011), e sim um elemento central na estrutura de governação das sociedades contemporâneas.

Sociedade civil é um conceito político com trajetória específica, mas convergente ao de comunidade por abranger as diferentes formas de ação social e de participação cidadã nas decisões públicas. Refere-se ao papel exercido por bairros, escolas, congregações religiosas, sindicatos e outras organizações na vida política e social. Barber (2000) caracteriza a sociedade civil como o domínio do diálogo civil. Charles Taylor (2000) a conceitua como o âmbito das associações autônomas livres da tutela estatal e com vocação pública. A sociedade civil e o terceiro setor são importantes elementos da cidadania nos dias atuais. Walzer (1977) lembra que o compromisso com a comunidade política, e o pertencimento a grupos e associações asseguram as características centrais da cidadania, que são a proteção e a responsabilidade. Sandel (2008) afirma que uma sociedade civil sã fomenta a civilidade, mas também inspira costumes e qualidades de caráter dos cidadãos democráticos.

Etzioni avança em uma tese arrojada: para ele, a esfera comunal é a grande responsável pelas principais mudanças nas outras esferas - a estatal e a privada. O autor utilizou, ainda na década de 1970, o conceito de terceiro setor para definir o conjunto de instituições públicas não governamentais, as quais proporcionavam, em muitos casos, os melhores serviços à sociedade. Denunciou, ainda, que o expediente semântico de caracterizar esse setor como privado obscurecia as suas potencialidades (ETZIONI, 1972). E destacou como altamente positiva a aproximação entre as esferas pública e privada num movimento rumo a um terceiro setor, prevendo que o mesmo poderia ser “a mais importante alternativa para as próximas décadas, não por substituição dos outros dois, mas por combinar e balancear seus importantes papéis” (ETZIONI, 1973, p. 314). Contrapondo-se à atuação fragmentada, citava exemplos próprios da realidade norte-americana



da época que ilustravam as vantagens do terceiro setor e da cooperação intersetorial: o seguro de saúde, o crédito estudantil, o serviço postal, o projeto Apollo da NASA, as universidades e os hospitais administrados pela sociedade.

O exame empírico das grandes mudanças nas esferas pública e privada mostra, segundo o Etzioni, atualmente é observável que as mudanças vão na direção assinalada por ele há quatro décadas, impulsionadas por forças que não pertencem nem ao reino público estatal nem ao privado, mas a um terceiro reino, à comunidade ou à sociedade civil. A maior força comunal propulsora de mudanças são os movimentos sociais - de libertação nacional, socialistas, religiosos, ambientais, de direitos humanos e outros -, principalmente por retirarem “legitimidade e apoio político a regimes em declínio” e lançarem “os fundamentos de um novo processo que afeta tanto a esfera privada quanto a pública” (ETZIONI, 2013, p. 63). Por isso, é imperioso suplantarmos o esquema que opõe o público ao privado, pela compreensão de que esses reinos estão entrelaçados (*intertwined*). Dessa forma, as melhores soluções para os desafios sociais estão na articulação entre o setor governamental, o setor privado e o terceiro setor.

As comunidades são altamente importantes na vida social também por outro aspecto: os benefícios individuais da vida comunitária. Grande parte da filosofia social moderna partilha a visão de que o predomínio da orientação instrumental nas relações sociais é uma das maiores ameaças ao bem-estar das pessoas. Resultados de pesquisas da psicologia trazem amplas evidências em favor desse ponto de vista. As investigações conduzidas por Cacioppo e Patrick (2010) corroboram a tese de que a solidão (a dor decorrente da ausência de vínculos sociais significativos) é uma das principais causas de doenças em nossos dias. A solidão aparece associada ao sentimento de infelicidade, à incidência de divórcios, de problemas de relacionamento familiar, dores, consumo de álcool, obesidade, doenças, aceleração do declínio físico, envelhecimento, mal de Alzheimer, incapacidade de pensar com clareza, disfunções cardiovasculares, doenças cerebrovasculares e circulatórias, respiratórias, gastrointestinais e câncer. Ela está, ainda, segundo os autores, em pé de igualdade com pressão sanguínea alta, obesidade, falta de exercício e tabagismo como fator de risco para doenças e morte precoce.



Fortalecer as comunidades é o melhor meio para enfrentar esses males. Quem vive em comunidade sofre menos com as consequências da solidão e está mais bem protegido contra os riscos da criminalidade; além disso, o tratamento de drogas e álcool é mais eficaz desenvolvido a partir das comunidades, e os cuidados de crianças e idosos apresentam melhores resultados (ETZIONI, 2001). A participação das comunidades nas políticas públicas caracteriza as políticas comunitárias. Estas são importantes em vários países, como no Reino Unido, incluindo programas sociais voltados ao cuidado de crianças, de idosos, de saúde, de segurança e de emprego (BUTCHER, 1993). Isso tudo nos leva a concordar com a afirmativa de Etzioni (2001a, p. 30) de que “as comunidades podem chegar a ser a mais importante nova fonte de serviços sociais no futuro previsível”. Não que as comunidades possam substituir os serviços prestados pelo Estado. O caminho é a ação combinada de modelos híbridos, sinérgicos, incluindo agências estatais, comunidades e organizações privadas.

4.2 Repercussões políticas da tese do equilíbrio das esferas sociais

A noção de equilíbrio entre Estado, comunidade e mercado traz importantes repercussões no plano político, particularmente no que diz respeito à concepção de democracia e de políticas públicas.

4.2.1 Democracia

A tese comunitarista está envolta pela concepção democrática. Não se trata da democracia procedimental, concepção que vê a democracia como seleção das elites governantes pelo voto. Para os comunitaristas responsivos, não bastam regras e procedimentos institucionalizados que assegurem eleições periódicas e o regular preenchimento dos cargos com base na vontade da maioria. Comunitaristas não são majoritários, diz a Plataforma Comunitarista (1991), pois estão comprometidos com a construção de uma democracia forte,



amparada numa cultura política que equilibra direitos e responsabilidades, com forte senso de participação cívica e valores republicanos.

A democracia forte não é o mesmo que governo forte. É, no entender de Barber (2003), principalmente, cidadania forte, participação e comunidade cívica robustas, cuja construção requer dos indivíduos que invistam uma parte das energias que usualmente concentram na dimensão privada. Construir espaços de participação dos cidadãos nos assuntos públicos em tempos pós-modernos é um desafio imenso, diz Charles Taylor (2000). A alienação dos cidadãos em meio ao emaranhado de regras e instituições políticas irresponsivas, e a tendência de fragmentação dos indivíduos devem ser enfrentadas pela constituição de uma esfera pública, ou seja, de um espaço comum em que as pessoas “se congregam, por meio de uma variedade de meios (impressos, eletrônicos), bem como em encontros diretos para discutir questões de interesse comum”. Não se trata propriamente de uma, e, sim, de “uma multiplicidade de esferas públicas aninhadas no interior de outras”, de forma que as esferas públicas locais possam influir no debate nacional (TAYLOR, 2000, p. 277).

A relevância atribuída pelos comunitaristas aos valores morais e às normas sociais é convergente com a perspectiva dos estudos da cultura política, que consideram a cultura e os valores uma dimensão vital da democracia. Desde Almond e Verba (1965), sabe-se que os traços culturais variam de um país a outro, de uma região a outra, que não há um único padrão cultural democrático. Países com longa tradição de estabilidade das instituições democráticas proporcionaram a consolidação de atitudes democráticas ao longo de várias gerações, enquanto países com pouca vivência da democracia, como o Brasil, defrontam-se com o desafio de assegurar uma socialização política continuada para a incorporação de tais atitudes (BAQUERO, 2003). Construir uma democracia forte significa investir na formação de atitudes e valores democráticos dos cidadãos, que por sua vez constituirá o mais robusto esteio da democracia.

O paradigma comunitarista também é convergente com a abordagem do capital social. (SCHMIDT, 2015) A vida comunitária requer e favorece a confiança interpessoal, a reciprocidade e a cooperação, elementos essenciais para uma sociedade civil robusta. Etzioni (2005)



ressalva que o discurso genérico sobre as virtudes da sociedade civil deve ser complementado pelo recorte moral das associações. Para ele, não basta civilidade, é preciso um associativismo que difunda valores próprios da boa sociedade. O capital social comunitário é convergente com tal preocupação, na concepção de John Durston (2003, p. 160), ao assinalar que o mesmo não reside em simples relações entre pessoas, mas engloba o sistema sociocultural, as normas e os valores de cada comunidade.

Reconhecida a importância das atitudes, dos valores, da confiança interpessoal e da cooperação, o entendimento de Etzioni (1999) de que a política democrática deve alimentar-se dos diálogos morais adquire seu pleno alcance. Quando cidadãos votam, discutem e se reúnem em assembleias públicas, seus valores morais, suas atitudes e seu grau de confiança interpessoal estão sempre presentes. Discutir abertamente tais convicções é o que permite a uma comunidade formular e reformular os valores compartilhados. No mesmo sentido, se coloca o tema da diversidade cultural: os diálogos interculturais são possíveis a partir do momento em que cada parte leva a sério as convicções das demais e assume uma postura condizente com a busca de afirmação de valores comuns. Uma das marcas distintivas do novo comunitarismo é a crença na possibilidade e o compromisso com a construção da “unidade na diversidade”, afirmado no manifesto *The Diversity within Unity Platform* (2001). O documento convoca à adesão a valores básicos e a instituições de um marco compartilhado da sociedade, ao mesmo tempo em que reconhece a cada grupo a liberdade de conservar sua distinta subcultura. Em tempos de conflitos e guerras entre povos e etnias, bem como de enormes problemas associados aos processos de imigração, é de suma importância tal posição, que reconhece as diferenças culturais, porém acredita que é possível e necessário construir a unidade intercultural.

A democracia requer comunidades democráticas _ mas comunidades democráticas não são regra ao longo da história: muitas tiveram forte caráter autoritário e opressivo, assinala Zygmunt Bauman (2003), de modo que a segurança proporcionada pelas comunidades tem cobrado o preço da perda da liberdade e da autonomia individual. Essa crítica é legítima, mas cabe lembrar que ela se aplica também ao Estado e ao mercado. Etzioni (2001a; 2001b) assinala que,



nas sociedades democráticas modernas, muitas comunidades praticam internamente a democracia. Além disso, o multipertencimento comunitário de boa parte dos indivíduos permit, por integrarem mais de uma comunidade (religiosa, política, étnica, cultural, etc), a escolha daquelas mais condizentes com a liberdade individual.

A grande contribuição das comunidades para a democracia está na dimensão ética-cultural., pois é nas comunidades que são criados e recriados os valores morais, as convicções que subjazem à ação dos indivíduos, que os levam a agir de forma conflituosa ou a buscar o consenso. Os conflitos são intrínsecos à vida humana e estão presentes nas próprias comunidades. Não é possível nem desejável suprimi-los. O que é próprio da comunidade é o tratamento dos conflitos no interior de um ambiente que reforça vínculos, compromissos e valores comuns.

A educação cívica é um requisito imprescindível para a constituição e o fortalecimento da cultura democrática, sendo que a escola não é o único espaço para seu aprendizado, mas tem um papel central. A formação do caráter é a tarefa central da educação básica e, tanto na forma como no conteúdo, o ambiente escolar deve ser propício para reforçar valores condizentes com a democracia. Já os esportes coletivos são espaços nobres de formação para a disciplina e a cooperação. Não se trata de disseminar valores particulares de grupos, religiões ou comunidades, e sim valores que estão na base da vida nacional, reconhecidos constitucionalmente, como a dignidade de todas as pessoas, o respeito às diferenças, a resolução pacífica dos conflitos, a responsabilidade de todos para com o patrimônio público e assim por diante (THE RESPONSIVE COMMUNITARIAN PLATFORM, 1991; ETZIONI, 1999). A prática do compromisso político também é de grande valia: o serviço comunitário e a dedicação a causas voluntárias têm efeitos educativos de grande alcance (BARBER, 2000).

A descentralização política é uma das bandeiras comunitárias. A aplicação do princípio de subsidiariedade (deixar que as pessoas, as comunidades e as organizações intermediárias façam o que estiver ao seu alcance, atendo-se o Estado a realizar o que estiver acima desse nível) é uma diretriz acolhida pelo conjunto do pensamento comunitário ao longo do tempo, levando em conta, entre outros benefícios,



o empoderamento dos indivíduos advindo do desempenho de tarefas de interesse coletivo. A descentralização e a subsidiariedade implicam em devolver à esfera comunal parte do que a esfera estatal apropriou ao longo do tempo. Essa devolução se justifica na medida em que a comunidade possui meios mais poderosos (a persuasão, a educação, a liderança) para a realização de certos aspectos do bem comum do que as entidades estatais.

O comunitarismo valoriza fortemente o local e o particular. A intenção universalista da racionalidade, expressa no princípio da civilidade, não pode desconhecer a importância da particularidade, expressa no princípio da piedade, salienta Selznick (1994). Entretanto, isso não equivale ao localismo (o foco exclusivo no espaço local), pois deixa desprotegidas as comunidades frente aos fluxos do poder. No mundo globalizado, a construção de vínculos comunitários locais deve estar associada à ação dos cidadãos e de suas organizações nas instâncias de poder nacional e internacional, espaços nos quais se decidem questões de grande impacto para o conjunto do planeta. A atuação dos agentes comunitários nas esferas centrais do poder deve ser a de torná-las responsivas às demandas comunitárias. A concepção política comunitarista não nega simplesmente a centralização, e, sim, propõe um modelo de articulação das políticas executadas em grande parte pelas instâncias locais, com a coordenação e o acompanhamento das mesmas por instâncias centrais.

O mesmo raciocínio se aplica à esfera econômica. A força das grandes corporações nacionais e transnacionais no ambiente globalizado não deixa dúvidas de que o poder de decisão dos cidadãos e das comunidades sobre o trabalho e a luta pela sobrevivência está longe da esfera local. Mas, em tempos de globalização, é realista lutar pela descentralização econômica, com o reforço das cadeias locais de produção e a redução da força das grandes corporações? Os comunitaristas não apresentam uma resposta conclusiva, mas as reflexões de autores como Sandel (2008) e Sennet (2012) permitem pensar na lógica acima apresentada. É irreal tentar voltar no tempo para recriar cadeias econômicas basicamente locais, mas é possível fortalecer as cadeias locais de produção existentes e criar redes de organizações econômicas com caráter comunitário (cooperativas, associações e outras) que visem aumentar a responsividade das estruturas econô-



micas, permitindo às comunidades maior incidência nas decisões que afetam as economias nacionais e internacionais.

4.2.2 Políticas públicas

Política pública pode ser definida como um conjunto de decisões e ações de órgãos públicos e organizações da sociedade, dotadas de coerência intencional, que, sob coordenação estatal, destina-se a enfrentar um problema político. Toda política pública constitui uma tentativa de intervenção na realidade social, seja de controle ou de mudança, deflagrada com base na percepção pública de que uma situação indesejada requer intervenção transformadora.

A concepção do equilíbrio e convergência das esferas sociais leva a uma abordagem inovadora acerca das políticas públicas, ou seja, das respostas dadas pelo sistema político às demandas sociais. No Estado Democrático de Direito, essas respostas envolvem o protagonismo do poder público, mas são desenvolvidas em consonância com setores do mercado e da sociedade civil, refletindo a correlação de forças predominantes (PARSONS, 2003).

Entre as orientações derivadas da concepção comunitarista acerca das políticas públicas, podem ser destacadas três, com especial relevância para o contexto atual.

A primeira é a *complementaridade das funções estatais, comunitárias e privadas* no conjunto das políticas. Cabe aos poderes de Estado interpretar as demandas sociais, formular estratégias para atendê-las (escutando as comunidades e os entes privados), coordenar as ações e monitorar a aplicação dos recursos públicos. Todavia, não cabe ao Estado a execução direta de todas as políticas. Cada política deve ser executada de modo a melhor aproveitar as capacidades das diferentes esferas. Há políticas em que se justifica a execução direta do Estado, como nas questões de segurança nacional; noutras, é mais proveitoso o mix público/comunitário, como nas políticas sociais; e há políticas em que o mais pertinente é o mix público/privado, a exemplo das políticas de infraestrutura. As iniciativas comunitárias são próprias do vasto conjunto de ações sociais que em geral não



passam pela mediação estatal, e são responsáveis por inúmeros bens e serviços. Não existe regra única a respeito da partilha de serviços entre as diferentes esferas. Cada país tem características específicas, resultantes de uma trajetória histórica própria, que devem ser levadas em conta ao se definir a distribuição de responsabilidades entre entes estatais, comunitários e privados no desempenho de serviços de interesse público.

A segunda: *a proteção social e a qualidade de vida dependem em parte das políticas públicas, em parte de vínculos comunitários e redes sociais informais*. “Os laços comunitários e as redes sociais têm poderosos efeitos sobre a saúde, felicidade, sucesso educacional, sucesso econômico, segurança pública, e (especialmente) bem-estar infantil”, assegura Putnam (2015, p. 207). No caso de riscos comuns a crianças e jovens, como o consumo de drogas e de álcool, mesmo políticas bem estruturadas são insuficientes. A família e a comunidade constituem *air bags* que minimizam as consequências negativas. Em caso de desemprego, as redes sociais são fundamentais para a sobrevivência e a reinserção no mercado de trabalho. Enquanto a coesão social da vizinhança é um fator fundamental de proteção social, essencial para enfrentar problemas familiares e pessoais. E reside aí, segundo Putnam, uma das faces da desigualdade social: variadas pesquisas nos Estados Unidos apontam que os cidadãos melhor situados economicamente e com maior nível de escolaridade têm redes sociais mais amplas e profundas, seja nos círculos próximos da família e da vizinhança, seja nos mais amplos da sociedade. As crianças pobres estão vivendo em ambientes cada vez mais hostis e com menos coesão social, o que inclui a menor frequência a igrejas. Superar o fosso social requer tanto a melhora dos serviços públicos quanto o reforço dos vínculos comunitários e laços sociais.

A terceira orientação é a ênfase nas políticas públicas comunitárias. Em sentido amplo, as políticas comunitárias compreendem todas aquelas em que há participação ativa das comunidades na formulação, execução e/ou controle das políticas públicas. São exemplos: o policiamento comunitário, os tribunais comunitários, as técnicas alternativas de resolução de conflitos, o desenho urbano voltado a favorecer a vida das comunidades residenciais, a abertura de instituições públicas (escolas, bibliotecas, correios, hos-



pitais) ao uso das comunidades, a preservação de espaços relevantes para a vida comunitária (praças, passeios e locais públicos), entre outros (ETZIONI, 1999; 2000). Em sentido mais estrito, as políticas comunitárias são aquelas que atendem certos requisitos específicos: (i) os beneficiários são vistos não simplesmente como indivíduos, mas como membros de uma comunidade; (ii) as políticas orientam-se por valores comunitários como solidariedade, participação e coerência; (iii) são desenvolvidas com a participação de grupos ou organizações sociais; e (iv) estão voltadas às necessidades de grupos oprimidos ou marginalizados (BUTCHER, 1993). A compreensão sobre a relevância das políticas comunitárias é particularmente relevante nas políticas sociais (saúde, previdência, assistência social, educação, habitação, saneamento) face à oposição entre os defensores da prestação exclusiva dos serviços por agências estatais e aqueles que defendem a sua privatização. Na linha do entendimento de Michael Walzer (2003), as políticas sociais dizem respeito à provisão comunitária, ou seja, ao atendimento de bens gerais que não devem ficar ao sabor do livre intercâmbio e do mercado. “O que fazemos ao declarar que este ou aquele bem é um bem necessário é bloquear ou reprimir seu livre intercâmbio” (WALZER, 2003, p. 119). As organizações comunitárias, pela sua própria razão de ser - o atendimento de necessidades coletivas - são parceiras de primeira hora do poder público no desenvolvimento das políticas sociais.

A quarta e última é a *legitimidade social das políticas*, especialmente nos casos de situações conflituosas. É a adesão dos cidadãos, mais que a simples força coativa legal e estatal, que leva à eficácia ou à ineficácia de medidas que requerem mudança de comportamento, como por exemplo o respeito à igualdade de gênero e ao meio ambiente, o consumo de cigarros e de álcool, entre outras. A lei só produz efeitos quando está assentada em valores assumidos pelos indivíduos (ETZIONI, 2007). Por outro lado, diante dos excessos individualistas, os comunitaristas têm assumido a defesa de medidas como o limite de velocidade de veículos, o uso obrigatório de cintos de segurança em veículos automotores e de capacetes pelos motociclistas, a revista pessoal em aeroportos, a proibição de doações vultosas de empresas em campanhas eleitorais, etc. As restrições à liberdade pessoal, nesses casos, se justifica em nome do bem de todos, inclusi-



ve dos próprios indivíduos envolvidos (ETZIONI, 1999).

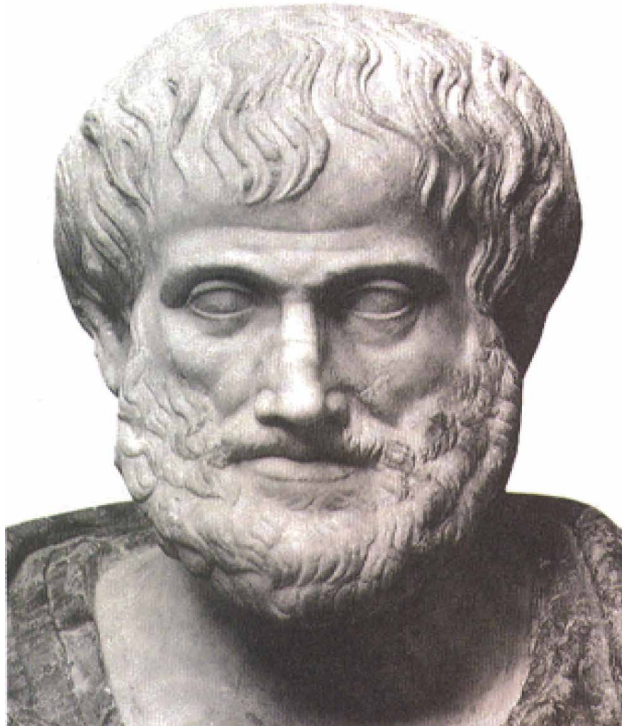
O paradigma comunitarista proporciona uma abordagem inovadora sobre a inter-relação entre Estado, comunidade e mercado. Ao invés da desgastada dualidade Estado/mercado, afinado com a clássica dicotomia público/privado, a tese do equilíbrio entre as esferas estatal, comunal e privada possibilita uma compreensão mais apurada da complexidade organizacional própria dos dias atuais, e das possibilidades de ações complementares e sinérgicas entre as diferentes organizações.

A análise do significado político da sociedade civil e do terceiro setor é particularmente beneficiada quando se considera o paradigma comunitarista. É uma concepção que reconhece a especificidade das organizações do terceiro setor, classificando-as como uma categoria distinta do público e do privado. Realça a importância dessas organizações na oferta dos serviços públicos, bem como o papel insubstituível das redes comunitárias na proteção social. Além disso, destaca a relevância da esfera comunal como o espaço de criação e recriação dos valores e normas sociais.

Ao postular o fortalecimento das comunidades, o comunitarismo não desconhece o protagonismo da ação estatal, sendo condizente com o enfoque de um Estado forte, regulador e prestador de serviços; entretanto, ao mesmo tempo que reconhece as virtudes do mercado no campo econômico, defende uma regulação moderada. Estatismo e privatismo são vistos como excessos; o comunitarismo joga suas fichas no equilíbrio: a boa política é aquela que viabiliza a ação sinérgica e complementar das três esferas.



ARISTÓTELES (385 - 322 a.C.)



Fonte: <http://planetariodorio.com.br>.

Aristóteles (384-322 a.C.), um dos mais destacados filósofos gregos, notabilizou-se pela ideia do ser humano como ser social e político. A união entre os homens é natural, porque o homem não é um ser completo por si próprio, é um ser que necessita de coisas e de outras pessoas para alcançar a sua plenitude. A natureza social do homem se manifesta na linguagem, no logos. É em sociedade que o homem pode realizar a sua potência mais elevada - a vida política (politikón).



5 Comunidade e comunitarismo: dos clássicos ao pensamento comunitarista atual¹⁹

Comunidade é um conceito presente em todas as grandes religiões mundiais, como o judaísmo, o cristianismo, o islamismo e o budismo, e em todos os grandes sistemas de pensamento. A tradição milenar assegura ao termo presença no vocabulário de todas as principais línguas: *Koinonía* (grego), *Communitas* (latim), *Kehilla* [kehillah] (hebraico), *Umma* ou *Ummah* (árabe), *Sangha* (sânscrito), *Shèqū* (chinês), *Samudāya* (híndi), *Komyuniti* (japonês), *Soobshchestvo* (russo), *Community* (inglês), *Communauté* (francês), *Gemeinschaft* e *Gemeinde* (alemão), *Comunidad* (espanhol), *Comunità* (italiano), entre outras.

No pensamento social do Ocidente, a comunidade tem sido tema permanente, explícita ou implicitamente. Para Robert Nisbet, a história da filosofia social é fundamentalmente a história das ideias e dos ideais humanos quanto à comunidade e à anti-comunidade. O autor emprega o termo comunidade no seu sentido mais antigo e constante: “relações entre indivíduos que são marcadas por um alto grau de intimidade pessoal, de coesão social ou compromisso moral, e de continuidade no tempo” (NISBET, 1982, p. 13). Considerando a família como protótipo da comunidade, Nisbet sistematiza o pensamento dos filósofos sociais ocidentais quanto às principais formas: comunidade militar, política, religiosa, revolucionária, ecológica e pluralista.

Elemento central da cristandade medieval, mas recusada por grande parte do pensamento iluminista moderno, a comunidade é



redescoberta no pensamento social europeu ao longo do século XIX e assume relevância crescente ao longo do século XX, mantida nos dias atuais. Após a 2ª Guerra Mundial, lembra Will Kymlicka (2003), o ideal de comunidade foi posto de lado pelos intelectuais, uma consequência da resignificação autoritária do ideal comunitário pelos ideólogos nazistas e nacionalistas, além da pouca atenção que lhe foi dada pela vertente predominante do pensamento liberal. Nas últimas décadas, todavia, houve um renascimento desse ideal tanto na academia como no ambiente social e político. Seu sucesso é tamanho que Axel Honneth (2003, p. 291) chega a temer “que se lhe associe uma quantidade de intenções e de expectativas políticas tão grande que ele perca toda significação claramente definida”.

A polissemia é uma das características que acompanha a trajetória do conceito, presente em tradições políticas variadas: socialismo, anarquismo e movimentos operários à esquerda, nazismo à direita, reformismo social e terceira via ao centro, todas assinalam seu compromisso com o ideal comunitário.

No Brasil, a terminologia também está marcada por uma profusa utilização, particularmente no âmbito da educação. Há pelos menos seis distintas referências históricas de educação comunitária no país: as escolas e universidades confessionais, desde a década de 1550; as escolas comunitárias de imigrantes, a partir dos anos 1820; a Campanha Nacional de Escolas da Comunidade, iniciada na década de 1930; o Desenvolvimento de Comunidade, desde a década de 1940; as escolas comunitárias (re)criadas por mobilização popular, a partir dos anos 1970; e as universidades comunitárias regionais, criadas pelas comunidades do Sul a partir dos anos 1940 (SCHMIDT, 2010 e 2009).

A polissemia e a perda de um significado preciso não incidem sobre a sua ampla utilização nos dias atuais. Ao contrário, comunidade sempre transmite a sensação de algo bom, positivo (BAUMAN, 2003, p. 7). O adjetivo comunitário é utilizado como uma espécie de salvaguarda das intenções públicas e coletivas de um sem número de iniciativas e movimentos, tanto no âmbito da sociedade civil (ex: ação, conselho, escola, horta, biblioteca, centro, orquestra e jornal comunitários), do Estado (polícia, justiça, agentes de saúde e radio-difusão comunitárias) e da academia (universidade, constituçonalis-



mo, saúde, psicologia, terapia e comunicação comunitárias).

Terão todos esses usos atuais respaldo no pensamento comunitarista? Quais são os seus principais autores e os temas e concepções que aproximam os comunitaristas? O texto apresenta inicialmente uma retrospectiva das principais tradições intelectuais que tratam de comunidade e, após, uma síntese de grandes temas e concepções próprias do comunitarismo. O delineamento das grandes linhas que caracterizam o ideário comunitário pretende contribuir na reflexão sobre modelos democráticos alternativos ao estatismo e ao privatismo.

5.1 Comunitarismo: breve retrospectiva

O termo comunitarismo tem trajetória relativamente curta. Segundo Etzioni, foi cunhado apenas em 1841 por Barmby, que fundou a Associação Comunitarista Universal. No uso que lhe foi dado no século XIX, comunitarista passou a significar “membro de uma comunidade formada para pôr em prática teorias comunistas ou socialistas”. O significado contemporâneo - “de, pertencente a ou característico de uma comunidade” - apareceu no Dicionário Webster’s, em 1909 (ETZIONI, 1998, p. ix). A popularização do termo na literatura das ciências sociais aconteceu tão-somente a partir dos anos 1970 com o debate entre liberais e comunitaristas. Usualmente, quando se fala de comunitarismo, tem-se em mente não mais que alguns autores (Alasdair MacIntyre, Michael Walzer, Michael Sandel, Charles Taylor), que, aliás, não se autodenominavam comunitaristas. O ponto de vista aqui expresso afasta-se desse lugar comum.

Acolhe-se a proposição de Etzioni (2007, p. 233), em linha com o significado contemporâneo acima mencionado, de que o comunitarismo é o pensamento que se preocupa fundamentalmente com a comunidade - e não com o Estado ou o mercado. Ou, em outras palavras, que confere destaque à comunidade na construção da boa sociedade. Daí serem aqui considerados comunitaristas os autores que historicamente conferiram importância central à comunidade na vida social. O leque desses autores é extremamente amplo e este traba-



lho detém-se sobre alguns dos estudiosos destacados na literatura específica.

Para fins didáticos, são identificadas nove matrizes teóricas do pensamento comunitarista ocidental. Os primórdios estão na filosofia grega e pode-se considerar a tradição aristotélica como sua matriz. A teoria de Aristóteles, do homem como animal político (*zōon politikon*), constitui um legado fundamental para o comunitarismo e as filosofias do social. O filósofo argumenta que o ser humano só pode ser entendido no âmbito da sociedade, que união entre os homens é natural, porque o homem não é um ser completo por si próprio, mas um ser que necessita de outras pessoas para alcançar a sua plenitude. Animal político, o homem é um animal que fala. A natureza social do homem se manifesta na linguagem, no logos. Assim, é em sociedade que o homem pode realizar a sua potência mais elevada: a vida política (ARISTÓTELES, 1998).

Quanto às comunidades, entre todas, a comunidade política é a comunidade por excelência. Enquanto as diversas comunidades têm em mira aspectos particulares, a da política visa ao que é vantajoso para a vida no seu todo, e, por isso, inclui as demais comunidades (ARISTÓTELES, 1973). O pensamento aristotélico marcou profundamente todo pensamento social ocidental, repercutindo profundamente na filosofia cristã, na tradição republicana e no pensamento liberal.

A segunda matriz é a tradição judaico-cristã. A comunidade é um princípio central ao Antigo e ao Novo Testamento, bem como à teologia e ao pensamento social de judeus e cristãos até hoje. De algum modo, todos os grandes movimentos sociais e intelectuais inspirados em ideais comunitários do Ocidente foram influenciados por esse referencial. No pensamento cristão, teve notável repercussão a experiência das primeiras comunidades cristãs. s caracterizaram-se pela abertura a pessoas de distintas classes sociais, nacionalidades e culturas; pela colocação em comum dos bens de todos os membros, uma espécie de comunismo de bens; pela estrutura doméstica (os cristãos reuniam-se nas casas e as reuniões domésticas abarcavam em torno de 50 a 60 pessoas); e pela destinação de um espaço inovador para as mulheres (SAMANES, 1999). Essas comunidades tiveram sentido profundamente transformador na sociedade romana, provocando



conflitos e reações, até a transformação do cristianismo em religião oficial do Império Romano. A partir de então, o conceito cristão de comunidade passou a ser lido em sentidos distintos e até opostos, desde a legitimação da ordem social até a contestação e a pregação revolucionária.

As comunidades religiosas de inspiração cristã são um fenômeno intercontinental. Na América Latina, destaca-se a notável a experiência comunitária das reduções jesuíticas dos séculos XVII e XVIII e, nas últimas décadas, das comunidades eclesiais de base. No plano teórico, o comunitarismo cristão tem entre suas principais expressões contemporâneas a filosofia personalista e a Teologia da Libertação. Emanuel Mounier e Jacques Maritain estão entre os mais destacados pensadores do personalismo cristão, tendo elaborado uma filosofia da pessoa de natureza comunitária e do ser humano integral encarnado na história. Mounier (2000; 1964) concebe a existência pessoal na tensão de movimentos de interiorização e de exteriorização. A pessoa é única, singular, mas vive num mundo de pessoas. O filósofo faz a defesa do socialismo renovado, democrático, obra dos trabalhadores; e de um Estado social, pluralista, federalista, limitado constitucionalmente e articulado a serviço de uma sociedade pluralista..

Na década de 1960, começou a ser difundido o solidarismo comunitário, uma proposta sociopolítica inspirada na doutrina social da Igreja empenhada, segundo Fernando Bastos e Ávila, S.J. (1965, p. 153), em “sistematizar as implicações sociais da mensagem cristã em torno das categorias básicas de pessoa humana e de comunidade”. Proclamado como alternativa ao capitalismo e ao socialismo - um maculado pelo individualismo, outro pelo estatismo -, o solidarismo é um “esforço de construção de um sistema político, social e econômico (...) fundado na ideia de solidariedade, que tem como agente histórico as comunidades, em todos os níveis em que elas se realizam”.

Um pouco adiante, a Teologia da Libertação - através de autores como Leonardo Boff, Joseph Comblin, Gustavo Gutierrez e Clodovis Boff - notabilizou-se internacionalmente pela centralidade da luta contra a pobreza, afirmação da igualdade social e recuperação de um estilo de vida cristão inspirado nas primeiras comunidades cristãs. Com matizes próprias, mas também em grande parte comum à visão



cristã, o pensamento comunitarista de inspiração judaica tem em Martin Buber e Amitai Etzioni seus representantes mais influentes - cabendo lembrar que Karl Marx também era de origem judaica. Buber desenvolveu uma notável filosofia do diálogo e da intersubjetividade, uma ontologia do homem como ser de relação e uma antropologia do inter-humano. A vida do ser humano é pensada por Buber com base em duas palavras-princípio: Eu-Tu e Eu-Isso. Embora os relacionamentos Eu-Isso desempenhem funções indispensáveis à vida humana, a prioridade são as relações Eu-Tu, próprias da vida comunitária. Dessa forma, a comunidade pressupõe relações autênticas entre as pessoas: relações imediatas, “isto é, que os homens se encontrem mutuamente na ação mútua, sem que algo de pessoal ou objetivo se interponha entre eles”, ou seja, “que eles se relacionem não pelo fato de possuírem algo em comum (interesses, negócio, trabalho ou qualquer ligação prática ou uma realização), mas ao contrário, que se relacionem imediatamente sem intermediários” (BUBER, 2008, p. 88). A comunidade é a finalidade última do ser humano, equivale à própria vida. “Vida nasce de comunidades e aspira a comunidade. A comunidade é fim e fonte de Vida” (BUBER, 2008, p. 34). Para o autor, a afirmação do princípio comunitário na era moderna há de se dar no quadro de uma sociedade de estrutura rica, ou seja, permeada por uma multiplicidade de associações e agrupamentos autônomos e das federações dessas organizações, em linha com o socialismo utópico, que “luta pelo máximo de autonomia comunitária possível dentro de uma reestruturação da sociedade” (BUBER, 2006, p. 27). O pensamento de Buber influencia fortemente o de Amitai Etzioni, cuja obra pode ser considerada como a expressão mais atual da tradição judaica no campo comunitarista.

A terceira matriz é a tradição utópica, inaugurada por Thomas More. A sociedade de Utopia imaginada pelo autor é em grande parte uma evocação do passado, com inúmeros elementos do primitivismo e do naturalismo cristão dos mosteiros. Nessa sociedade idealizada, a vida social, os costumes e as leis baseiam-se na vida natural; há alternância entre a vida urbana e a vida no campo; o trabalho manual é praticado por todos; há simplicidade extrema, com recusa do luxo e da ostentação; não há circulação de dinheiro; o cultivo da cultura e da arte é enaltecido, enquanto o ócio e o vício são fortemente



combatidos; comunidade e igualdade são características centrais da vida dos utopianos (MORE, 2004). A obra de More teve forte impacto na vida intelectual do Ocidente, influenciando um grande número de autores, como Tommaso Campanella (na obra *A Cidade do Sol*), Francis Bacon (com *Nova Atlântida*), Étienne Cabet (em *Viagem e Aventuras de Lorde William Carisdall em Icária*), William Morris (em *Notícias de Lugar Nenhum*).

Ernst Bloch (2006) identifica na vasta produção literária seis diferentes tipos de utopias: medicinais, sociais, técnicas, arquitetônicas, geográficas e artísticas. Movimentos reformistas e revolucionários, especialmente os socialistas e os anarquistas, bem como uma infinidade de comunidades utópicas e comunidades promovidas por indústrias, beberam nessa fonte. Entre as comunidades utópicas mais conhecidas estão: o experimento de New Lanark, que surgiu em 1799 na Inglaterra liderado por Robert Owen e expandiu-se para os Estados Unidos a partir de 1825, originando cerca de 130 comunidades identificadas com os ideais owenistas; Harmony Society, fundada por George Rapp no ano de 1804, em Indiana; o Fourier Phalank Movement, de Charles Fourier, de 1808 a 1840, com cerca de 40 experimentos comunitários; e Oneida, criado por John Humphrey Noyes em 1835 na cidade de New York. Grande parte desses experimentos teve vida muito breve, mas sua influência no urbanismo e em diversos âmbitos da sociedade continua sendo significativa, com novas tentativas de vida comunitária em várias partes do mundo (MENEGUELLO, 2001).

Uma quarta matriz do pensamento da comunidade é o liberalismo. A vertente racionalista e liberal que se estabeleceu na Europa no início da modernidade, ao longo do século XVII e XVIII, foi uma corrente anti-comunitária, individualista, que colocou o indivíduo como o elemento primário e as relações sociais como o elemento secundário na explicação do mundo humano. Conforme as teorias do contrato social, a associação era pensada sob a premissa de indivíduos naturalmente livres que se vinculavam racionalmente. Os grupos e associações tradicionais próprias do feudalismo, segundo Robert Nisbet (1998), foram associados ao antigo regime e pichados como símbolos do atraso por não preencherem as condições da volição, do consentimento e do contrato entre indivíduos racionais exigidas pelo pensamento racional jusnaturalista. Já o Iluminismo votou uma oposição



irrestrita a todas as formas de associação tradicional e comunitária. Nisbet inclui, entre os adversários do comunalismo tradicional, distintos autores, como Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau, Jeremy Bentham e Herbert Spencer.

Articulado ao capitalismo nascente, o liberalismo foi desde logo atraente aos homens de negócios e aos interesses da indústria. Segundo Zygmunt Bauman, a revolução industrial foi possível a partir do rompimento dos laços comunitários tradicionais, da quebra das velhas e rígidas rotinas das redes de interação comunitária e da transformação dos trabalhadores em massas. A indústria necessitava de trabalhadores despidos da antiga roupagem de hábitos comunitários, requeria hábitos flexíveis, próprios das exigências do ambiente de fábrica. “A guerra contra a comunidade foi declarada em nome da libertação do indivíduo da inércia da massa” (BAUMAN, 2003, p. 30).

O liberalismo inicial foi fortemente individualista, tendência retomada em grande medida pela vertente neoliberal. Todavia, há autores liberais plenamente cientes da inserção social dos indivíduos e do insubstituível papel da vida em comunidade, como Charles de Montesquieu, Alexis de Tocqueville, Wilhelm von Humboldt e John Dewey. Tocqueville, em seu famoso estudo *A Democracia na América*, faz o elogio do espírito público, da capacidade associativa e da participação cidadã dos norte-americanos, e assinala as condições que podem assegurar a coexistência entre democracia e liberdade: a divisão da autoridade, a valorização das instituições locais, o federalismo, a independência da imprensa e a liberdade de associação (TOCQUEVILLE, 1982).

John Dewey considerava-se adversário dos antigos liberalismo e individualismo por não responder aos desafios históricos da contemporaneidade. Principal teórico político do pragmatismo, Dewey adoga um liberalismo democrático, social, cooperativo e voltado para a ação organizada. Antecipa muitos dos temas relevantes no debate democrático atual, entre eles a intrínseca relação entre comunidade e democracia, já que, como modo de vida, a democracia não é uma alternativa a outros princípios de vida associativa, e sim a própria ideia da vida em comunidade. Nesse sentido, Dewey busca compreender como a era industrial desintegrou as comunidades tradicio-



nais e desenvolveu a Grande Sociedade, e investiga as condições que permitem transformar a Grande Sociedade em uma Grande Comunidade (DEWEY, 2004; POGREBINSCHI, 2005). A popularidade alcançada nas décadas de 1980 e 1990 pelas teorias neoliberais de Milton Friedman, Friedrich Hayek e Robert Nozick, na retomada do viés individualista, obscureceu as contribuições de Dewey e de outros autores comprometidos com a face comunitária do liberalismo. Entretanto, o rápido desprestígio do neoliberalismo neste início de século XXI favorece a reabilitação daquela vertente e o diálogo com o comunitarismo.

A quinta matriz comunitarista é o ideário socialista e anarquista. Unidos na crítica e na busca de superação do capitalismo, pensadores socialistas e anarquistas divergem a respeito do papel das comunidades frente ao Estado. Socialistas utópicos (Claude-Henri Saint-Simon, Charles Fourier, Robert Owen) e anarquistas (Pierre-Joseph Proudhon e Piotr Kropotkin) compartilhavam o entendimento de que era necessário substituir, tanto quanto possível, o Estado pela sociedade. Afirmavam o apoio mútuo, a cooperação, a solidariedade como princípios de renovação da vida em sociedade; entendiam que a nova sociedade deveria ser construída com o fortalecimento de pequenas sociedades comunitárias e federações dessas sociedades; e valorizavam a vida comunitária de outrora e os experimentos do presente, mas não deixavam de ver a necessidade de edificação de novas comunidades. Acreditavam que a principal célula para a reestruturação social eram as cooperativas e reconheciam a importância das diversas formas de organização popular, voltadas a finalidades educacionais, assistenciais, de lazer e outras.

Essa linha de pensamento foi confrontada pelo pensamento marxista, hegemônico no campo socialista do século XX. Representante máximo do autodenominado socialismo científico, Karl Marx trouxe uma contribuição formidável para o ideário comunitarista ao formular uma sólida teoria da natureza social do ser humano. Nos escritos iniciais, Marx referenda o entendimento de que a liberdade pessoal só é possível dentro da comunidade, mas, como afirma em *A Ideologia Alemã*, nas sociedades de classes a comunidade é ilusória para as classes dominadas. A verdadeira comunidade para os oprimidos só é possível com a eliminação da propriedade privada dos meios de produção e da alienação que daí resulta, instaurando num nível



superior uma forma de vida social que recupere a igualdade existente nas comunidades primitivas. Essa forma de vida social superior é o comunismo, sociedade sem classes e sem Estado, a associação de indivíduos livres, a realização da comunidade verdadeira. “Dentro da comunidade real e verdadeira, os indivíduos adquirem, ao mesmo tempo, sua liberdade ao associar-se e por meio da associação” (MARX; ENGELS, 1985, p. 87).

No entanto, essa perspectiva filosófica sofre um revés no transcorrer de sua produção intelectual e a teoria política marxiana resvalou gradativamente para o estatismo. Martin Buber (2007) mostra que Marx, na sua juventude, comungava da ideia da importância das cooperativas e das comunas. Sua concepção política orientava-se pelo ideal de uma república amplamente descentralizada, contraposta à visão do poder centralizado do Estado. Porém, gradualmente, inclinou-se para uma concepção que sobrevalorizou o aspecto político (a revolução) em detrimento do aspecto social, e acabou por incorrer no centralismo estatal, que o leninismo aprofundou e cristalizou no campo da prática política. Marcado pelo estatismo, o marxismo-leninismo mostrou-se estéril para fecundar um pensamento comunitarista de esquerda.

Entretanto, respaldados em concepções políticas alternativas ao marxismo-leninismo, o comunitarismo socialista e o reformismo social de esquerda originaram, ao longo do século XX, experiências históricas de grande impacto social, como o movimento cooperativista, os *kibutzin* de Israel, o cooperativismo italiano, a experiência comunitária de Ivrea e do Movimento Comunità liderados por Adriano Olivetti, as comunidades de trabalho francesas, notadamente a comunidade Boîtiers de Montres du Dauphiné (Boimandau), liderada por Marcel Barbu, as cooperativas de produção suecas e as comissões de fábrica alemãs (CHACON, 1959). Erich Fromm utilizou a expressão socialismo comunitário para designar a concepção de um socialismo que retorne às origens; uma concepção comum a owenistas, sindicalistas, anarquistas e socialistas sindicais, de uma organização social na qual “todo trabalhador seria um participante ativo e responsável, na qual o trabalho seria atraente e significativo”, e em que o trabalho empregaria o capital e não o contrário (FROMM, 1967, p. 272). O psicanalista apontou que o grande erro do marxismo foi estar focado no direito



de propriedade e nos fatores puramente econômicos. Em contrapartida, o foco do socialismo comunitário é a organização do trabalho e as relações sociais entre os seres humanos. Citou as comunidades de trabalho e outras experiências acima referidas como precursoras do intenso esforço de reconstrução do socialismo numa linha de convergência com os valores da vida comunitária. O êxito desse esforço depende em boa parte da capacidade de beber nas fontes históricas do socialismo (as mesmas do comunitarismo), que são anteriores e bem mais amplas que as adotadas pela doutrina marxista-leninista, bem como da atualização dos ideais da esquerda no complexo contexto da globalização.

Os estudos sociológicos sobre comunidade constituem a sexta matriz. Entre os principais sociólogos que contribuíram para a análise do tema da comunidade estão Ferdinand Tönnies, Emile Durkheim, Max Weber, Talcott Parsons, Robert Park, Louis Wirth, Robert Redfield, Georg Simmel, Robert Maclver, William Kornhauser, Robert Nisbet, Robert Park, Henri Desroche e, nos dias atuais, Zygmunt Bauman. Tönnies trouxe uma contribuição decisiva a esses estudos ao estabelecer, na obra *Gemeinschaft und Gesellschaft (Comunidade e Associação [ou Sociedade])* o conceito moderno de comunidade, distinto e contrastado ao conceito de sociedade ou associação. Nela, o autor reflete sobre a gradativa substituição do mundo agrário (marcado por tradições medievais) pelo mundo do comércio urbano (caracterizado pela busca do lucro e em constante transformação). Na tentativa de explicar o processo histórico que leva de um modo de vida ao outro, Tönnies considera que as relações sociais são estabelecidas com base em dois tipos de vontade. Na comunidade, os indivíduos agem sob a vontade integral ou natural (*Wesenwille*); as ações são fruto da tradição e dos costumes, sem necessidade de justificação racional; o motivo implícito da conduta social é a sobrevivência da comunidade; as relações são íntimas, duradouras e integradas. Enquanto que na associação ou sociedade, prevalece a vontade racional (*Kürwille*); as ações são racionais, realizadas em termos de adequação de meios e fins; o objetivo maior das ações é o lucro; as relações são anônimas, impessoais, contratuais. As possibilidades de vida comunitária elencadas por Tönnies são três: a consanguínea, calcada em laços de parentesco; a de proximidade, assentada nas relações de vizinhança; e



a espiritual, fundamentada em metas, sentimentos e afetos comuns. A comunidade espiritual, em conjunção com as demais, é a forma de comunidade verdadeiramente humana e suprema (TÖNNIES, 2009).

Passando diretamente aos dias atuais, Zygmunt Bauman desenvolveu uma importante reflexão crítica sobre o tema da comunidade no ambiente da globalização e da modernidade líquida, a sociedade caracterizada pela impermanência, volatilidade e inconstância. Exclusão social, globalização da desigualdade e disseminação da insegurança são aspectos centrais dessa sociedade, que é uma sociedade de risco, que inviabiliza a construção de comunidades éticas, estáveis e de compromisso continuado entre os indivíduos. A retórica comunitária é uma reação à liquefação da vida moderna. A palavra comunidade carrega uma sensação boa, diz o autor, por conta de seus significados positivos: um lugar cálido, confortável e aconchegante, um teto sob o qual estamos seguros, em que podemos confiar nas pessoas e contar com sua solidariedade. “O que essa palavra evoca é tudo aquilo de que sentimos falta e de que precisamos para viver seguros e confiantes.” (BAUMAN, 2003, p. 9) Porém, entre a comunidade de nossos sonhos e a comunidade realmente existente há diferenças fundamentais, que parcelas da esquerda não consideram devidamente: a comunidade existente tem exigido o sacrifício da liberdade, da autonomia individual, em troca da segurança que proporciona. A tensão entre comunidade e individualidade requer os melhores esforços para evitar os erros do passado e construir comunidades melhores no futuro (BAUMAN, 1998).

Uma sétima matriz comunitarista é o pensamento autoritário. Variados nacionalismos, de direita e de esquerda buscaram conferir legitimidade emocional a situações de opressão, desigualdade e exploração valendo-se de noções genéricas como nação e comunidade nacional, atribuindo-lhes uma profunda camaradagem horizontal. O sentido de camaradagem, de fraternidade, nas comunidades imaginadas que são as nações, diz Benedict Anderson (2008, p. 34), é que “tornou possível, nesses dois últimos séculos, tantos milhões de pessoas tenham-se não tanto a matar, mas sobretudo a morrer por essas criações imaginárias limitadas”. A expressão radicalmente autoritária do pensamento comunitarista é o nazismo, através do uso intensivo do conceito de *Volksgemeinschaft* (comunidade do povo, comunidade



popular) . Hannah Arendt (1978, p. 455) afirma que a propaganda nazista concentrou no conceito de *Volksgemeinschaft* a visão de que havia um domínio mundial judeu, a ser substituído pelo domínio mundial alemão pela ação chefiada por Hitler: “Essa nova comunidade (...) baseava-se na absoluta igualdade de todos os alemães, igualdade não de direitos, mas de natureza, e na suprema diferença que os distinguia de todos os povos da terra”. Martin Kitchen (2009) mostra que a proeminência da comunidade no ideário nazista deve ser entendida pela consideração do contexto histórico e social. A 1ª Guerra Mundial havia enfraquecido fortemente o individualismo liberal entre os europeus. Num largo espectro político, dos social-democratas à direita radical, ganhou força a ideia da necessidade da união de todos em torno da nação, do coletivo. O próprio ideal democrático estava enfraquecido e, com ele, a noção de indivíduo e de direitos individuais. O controle estatal da economia, que havia crescido durante a 1ª Guerra, alimentava em muitos a esperança de que as forças do mercado poderiam ser controladas, com a subordinação do lucro ao bem comum. Os movimentos comunista e fascista simplesmente desprezavam o termo individual, seja em favor da classe social, seja em favor do Estado. Os nazistas souberam explorar habilmente o anseio por um senso de comunidade. O slogan *Gemeinnutz vor Eigennutz* (o bem comum antes do bem individual) sintetizou a prevalência do todo sobre a parte. A ideologia da comunidade racial, a visão utópica de uma Alemanha forte, organizada meritocraticamente e sem classes sociais, atraiu não apenas os jovens e o povo simples, mas também muitas das mentes alemãs mais influentes da época. Todavia, a comunidade racial “não possuía base racional ou empírica, mas era uma comunidade sacralizada, de culto, unida por fé cega em um mistagogo cada vez mais distante” e que “desmanchou-se porque o poder desse líder se rompeu” (KITCHEN, 2009, p. 383). Com o início dos insucessos militares na 2ª Guerra, o carisma de Hitler perante as massas alemãs sucumbiu e a ideologia nazi mostrou-se um cruel engodo. Essa matriz autoritária (totalitária, segundo Hannah Arendt) não tem respaldo acadêmico hoje no Ocidente, mas seu registro se impõe como alerta sobre a possível apropriação autoritária dos ideais comunitários.

O republicanismo cívico e as teorias do capital social consti-



tuem a oitava matriz do comunitarismo. O republicanismo cívico (ou humanismo cívico) remonta à teoria aristotélica do *zōon politikon*, definiu seus contornos a partir do ideal humano da res pública, especialmente Cícero, desenvolveu-se com a experiência da república de Florença no século XV, com o pensamento de Maquiavel, de James Harrington e dos neo-harringtonianos, de Rousseau e Kant, dos revolucionários americanos e franceses. “Trata-se de uma linguagem política que faz a síntese entre elementos aristotélicos e maquiavélicos, onde as noções de ‘bem comum’, ‘virtude cívica’ e ‘corrupção’ desempenham um papel fundamental.” (MOUFFE, 2006, p. 39) Marcelo Galuppo mostra os pontos de aproximação entre republicanos e comunitaristas. Primeiro: o civismo, a ênfase na virtude cívica, na participação política dos cidadãos nos assuntos do Estado. Ao abordar o ideal cívico, os republicanos preocupam-se com as qualidades morais que o cidadão deve possuir para bem exercer seu civismo, ponto de vista acolhido também por diferentes teóricos comunitaristas. Segundo: a ênfase no bem comum. O homem virtuoso para uns e outros vê a realização do bem comum como condição para a efetivação do bem individual, daí a primazia do bem comum sobre o interesse privado. Terceiro: a valorização da história de vida em comum: desde os romanos, a república é concebida com base em “valores, interesses e leis com a mesma origem, que implicam a vida coletiva concebida como uma comunidade” (GALUPPO, 2007, p. 40). As teorias do capital social confirmam e atualizam a tradição republicana. O seu autor mais conhecido, Robert Putnam (1996), no seu estudo sobre a experiência italiana e norte-americana estabeleceu forte correlação entre comunidade cívica, capital social, desenvolvimento econômico e eficácia governamental. Comunidade cívica, diz Putnam, tem como atributos principais a participação cívica, a igualdade política, a solidariedade, a confiança, a tolerância e o associativismo. O efeito dos sistemas de participação cívica se deve a quatro fatores: a) “eles aumentam os custos potenciais para o transgressor em qualquer transação individual”; b) “eles promovem sólidas regras de reciprocidade”; c) “eles facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informações sobre a confiabilidade dos indivíduos”; d) “eles corporificam o êxito alcançado em colaborações anteriores, criando assim um modelo culturalmente definido para futuras colaborações” (PUTNAM, 1996, p.



183). O conceito de capital social contribuiu para uma releitura da dinâmica do desenvolvimento nos sistemas capitalistas, vinculando-o não apenas à capacidade de competir, mas também à de cooperar. Francis Fukuyama (1996, p. 47) esmera-se em comprovar a tese de que não há oposição entre comunidade e eficiência: “os que derem a devida atenção à comunidade poderão, na realidade, tornar-se os mais eficientes de todos”. A ênfase na cooperação, a ideia de que a vida em sociedade rege-se prioritariamente pela cooperação e não pela competição, retoma concepções clássicas dos ideais monásticos de São Bento, a perspectiva utópica de Thomas More, a teoria da ajuda mútua de Piotr Kropotkin e a doutrina do cooperativismo. Segundo Kropotkin (1989), o apoio mútuo é a força dominante no mundo animal e está presente entre os humanos desde tempos imemoriais, passando as grandes civilizações mundiais e, mesmo reprimida com a criação do Estado moderno, reaparece sob variados formatos na sociedade. O apoio mútuo, combinado com o respeito à autonomia individual, é o princípio central da evolução humana, afirma o autor. A aproximação entre o capital social e a comunidade no campo da política está na defesa da participação dos cidadãos nos assuntos públicos; no campo da economia, no pressuposto da compatibilidade entre eficiência econômica e vida comunal; e na concepção de sociedade, no compartilhamento do pressuposto de que elementos culturais e morais como confiança, reciprocidade, cooperação e solidariedade são ingredientes cruciais para o desenvolvimento e o bem-estar social.

A última matriz do pensamento comunitário é o comunitarismo responsivo. Liderado por Amitai Etzioni - sociólogo israelense radicado nos Estados Unidos e principal intelectual do comunitarismo em nossos dias (ADAN, 2006) - é um pensamento sistematizado por intelectuais norte-americanos, que emergiu na cena acadêmica e política na década de 1990, adquirindo ramificações na Europa e em outros países, mas praticamente ausente nos debates acadêmicos brasileiros. Além da larga tradição já referida, o comunitarismo responsivo apresenta respostas a uma série de questões levantadas no chamado debate liberais x comunitaristas dos anos 1980 e pelo comunitarismo asiático, sintetizadas no documento *The Responsive Communitarian Platform: Rights and Responsibilities*, publicado em 1991. O docu-



mento não foi assinado por um quarteto de autores - Charles Taylor, Michael Sandel, Michael Walzer e Alasdair MacIntyre - curiosamente aqueles que comumente são denominados entre nós de comunitaristas, embora eles não se autodenominassem como tal. O que aproxima esses intelectuais dos responsivistas é a visão de que “o liberalismo não leva em conta suficientemente a importância da comunidade para a identidade pessoal, o pensamento moral e político e os julgamentos acerca de nosso bem-estar no mundo contemporâneo” (BELL, 1993, p. 4). Esquemáticamente, alguns de seus principais postulados são: a) a denúncia da concepção anti-histórica, associal, desintegrada e empobrecida do sujeito implícita na teoria liberal do indivíduo; b) a afirmação da prioridade do bem sobre o direito; c) a reafirmação da tese social aristotélica: a racionalidade, a capacidade de autodeterminação e o senso de moralidade só se desenvolvem no seio de uma sociedade; c) a recusa do Estado neutro e da noção de que a tarefa central do governo é apenas assegurar liberdade e oportunidades aos indivíduos, em favor da política de bem comum (MOUFFE, 2006). Esses postulados são, no principal, assumidos e desenvolvidos pelos comunitaristas responsivos. Frente ao comunitarismo asiático - que contrapõe a ênfase na família, na harmonia social e a precedência do social às noções liberais de autonomia individual, sociedade civil e liberdades políticas (BELL, 2009) - Etzioni e os responsivistas assumem uma posição fortemente crítica, defendendo o equilíbrio entre comunidade e indivíduo. O comunitarismo responsivo é a formulação mais consistente e propositiva do pensamento comunitarista atual. A obra de Etzioni, em particular, ancorada em sólida formação filosófica, sociológica e econômica, reveste-se de grande importância para o debate sobre um ordenamento sócio-político que supere as limitações do estatismo e do privatismo.

Para uma rápida noção da teoria desenvolvida por Etzioni, cabe destacar cinco elementos centrais do seu pensamento. O primeiro é o entendimento da terceira via como caminho para a boa sociedade. A boa sociedade é aquela em que as pessoas se tratam mutuamente como fins e não como meios. A comunidade - ambiente no qual prevalecem as relações Eu-Tu (Eu-Nós) e não as relações Eu-Coisas - é um de seus elementos centrais. O fortalecimento das comunidades é elemento central da visão política da terceira via (ETZIONI, 2001).



O segundo é a concepção do equilíbrio entre ordem social e autonomia individual, responsabilidades e direitos. O comunitarismo responsivo recusa-se a ser uma nova vertente de discurso coletivista e esforça-se na defesa de que comunidade e indivíduo têm a mesma importância. Critica a ênfase excessiva nos direitos e a pouca atenção às responsabilidades, comum na sociedade norte-americana e nas sociedades ocidentais atuais. Se a antiga regra de ouro estabelecia a prevalência do bem comum e da ordem social a nova regra de ouro é: “respeita e defende a ordem moral da sociedade da mesma maneira que queres que a sociedade respeite e defenda tua autonomia” (ETZIONI, 1999, p. 18).

O terceiro é o equilíbrio e complementaridade entre Estado, comunidade e mercado. Etzioni vê essas esferas como complementares: cada qual tem uma contribuição própria e insubstituível. O Estado tem entre suas principais atribuições e tarefas a segurança pública, a saúde pública, a regulação do mercado e a proteção ambiental. O mercado é o melhor motor para a produção de bens e serviços, o trabalho, o emprego e o progresso econômico. A comunidade é a melhor alternativa na prestação de uma série de serviços sociais e indispensável para a difusão de valores morais compartilhados. Etzioni diz que a comunidade é atualmente o sócio preterido nesse tripé, havendo necessidade de um reforço substancial do seu papel nas sociedades ocidentais. Nas políticas públicas, é preciso superar a dicotomia público/privado, ampliando a presença de modelos híbridos, em que os Estado, comunidade e mercado aparecem juntos (ETZIONI, 2001, 2007 e 1999).

O quarto: a relevância da moral na transformação da sociedade. A expectativa exagerada de que as leis possam transformar hábitos e relações sociais termina por enfraquecer a consciência moral da comunidade e desencadeia a judicialização desnecessária de conflitos e questões. A base das boas sociedades, para Etzioni, é mais a voz moral do que a coerção. A eficácia das leis depende de um suporte moral. Sem transformação dos valores é inviável uma profunda transformação social; o papel educativo das comunidades quanto aos valores voluntariamente assumidos pelos seus membros é decisivo para a boa sociedade (ETZIONI, 1999).



E, quinto, o paradigma sociopolítico. Alternativa ao paradigma vigente (o paradigma neoclássico), o paradigma sociopolítico (ou paradigma eu-nós) apoia-se nos seguintes postulados: (i) as pessoas têm duas fontes de valoração: o prazer e a moralidade; (ii) a unidade de tomada de decisões não é o indivíduo isolado e sim as coletividades sociais, tendo os valores e emoções destacado papel nas decisões; (iii) o mercado e a economia são um subsistema da sociedade, da política e da cultura, os quais são mais amplos. O termo socioeconomia designa a teoria econômica desse novo paradigma, que busca explicar o comportamento econômico segundo os pressupostos acima elencados (ETZIONI, 2007).

As nove matrizes do pensamento comunitarista elencadas até aqui não contemplam todos os autores relevantes, mas dão contornos a um vasto leque de obras e autores e ajudam o leitor a identificar diferentes concepções que se abrigam sob o largo manto do comunitarismo. Essa rememoração é importante também para identificar as contribuições comunitaristas para a formulação de alternativas políticas e sociais capazes de dar conta dos grandes dilemas da sociedade atual, como a fragmentação social, as desigualdades, a pobreza, as guerras, os enfrentamentos étnicos, a baixa participação política e os riscos ambientais. Uma relação de grandes questões e temas que perpassam a reflexão comunitarista ao longo do tempo, feita a seguir, tornará tal tarefa mais viável.

5.2 Premissas fundamentais do pensamento comunitarista

Sob a diversidade dos autores, de variadas escolas do pensamento, encontram-se algumas grandes ideias, temas e concepções que perpassam o pensamento comunitarista ao longo do tempo. Seis tópicos são centrais para a finalidade de buscar elementos para a formulação de uma ordem sócio-política democrática, incluyente e sustentável.

a) *A comunidade é condição ontológica do ser humano.* Desde Aristóteles, o pensamento comunitarista se caracteriza por sustentar



que o ser humano é um ser social e político, que o humano só se realiza no convívio, na relação eu-nós, na presença dos outros. O indivíduo só pode ser concebido no espaço comunitário, no social; isolado da concepção solipsista não passa de uma ficção. Charles Taylor (2000, p. 246) salienta que o diálogo é crucial na vida humana e que o espírito humano tem uma gênese dialógica. “Definimos nossa identidade sempre em diálogo com as coisas que nossos outros significativos desejam ver em nós - e por vezes em luta contra essas coisas”. Martin Buber (2007, p. 160) anota que cada ser humano experiencia a necessidade psíquica da vida em comunidade: a necessidade de “poder sentir sua casa como o aposento de um edifício maior, ao qual pertença espiritualmente, e cujos moradores lhe confirmem sua própria existência como ser humano, através da convivência e do trabalho com ele”. Para o filósofo, a comunidade é a finalidade última do ser humano, equivale à própria vida. Ao tempo que constitui uma das grandiosas contribuições do comunitarismo é também uma das fontes de confusão entre comunitarismo e coletivismo. A precedência ontológica da comunidade foi vivida nas comunidades tradicionais e nas versões autoritárias do comunitarismo como supremacia do todo sobre a parte, do conjunto social sobre o indivíduo. Conforme ver-se-á, a formulação comunitária atual supera essa confusão.

Emanuel Mounier (2000) afirma que a partir do Renascimento emergiu um primeiro humanismo abstrato, marcado pela “mística do indivíduo”. Mais tarde, um segundo humanismo abstrato e não menos inumano, o coletivismo soviético, marcado pela “mística do coletivo”. E a filosofia personalista é uma alternativa equidistante entre ambas, que valoriza a comunidade e a pessoa. Numa sociedade marcada pelo individualismo, a visão personalista reabilita a comunidade. Tal visão se caracteriza pelo hábito de “ver todos os problemas humanos do ponto de vista do bem da comunidade humana, e não dos caprichos do indivíduo. A comunidade não é tudo, mas uma pessoa humana isolada não é nada” (MOUNIER, 2003, p. 39). John Dewey acrescenta que o sentido da vida em comunidade ultrapassa o mero viver junto ou estar associado a outros. A vida comunitária é moral, emocional e conscientemente sustentada. “Nascemos como seres orgânicos associados com os outros, mas não somos membros natos de uma comunidade”; assim, “os jovens precisam ser educados nas tra-



dições, atitudes e interesses que caracterizam uma comunidade: com a instrução permanente e com uma aprendizagem que guarde conexão com os fenômenos da associação pública” (DEWEY, 2004, p. 141). Educação e constante exercício da cidadania através da participação são caminhos fundamentais para o fortalecimento da comunidade e da democracia. Essas formulações ilustram que, se historicamente houve razão para apontar compromissos do comunitarismo com o coletivismo, não há motivo para dizer que esta confusão está radicada na vida comunitária enquanto tal. As mais sólidas formulações comunitaristas atribuem valor idêntico ao polo social-comunitário e ao polo individual-pessoal. Etzioni traz um importante argumento empírico em favor da posição de que a comunidade é condição ontológica do ser humano: quem vive em comunidade vive mais tempo e com mais qualidade de vida. A vida em comunidade está inversamente relacionada com enfermidades psicossomáticas e problemas mentais, com a propensão à unir-se a bandos violentos, a seitas pseudo-religiosas e a grupos paramilitares. “Numerosos estudos têm provado que, sob o estresse laboral, o fator mais importante na saúde mental são as relações matrimoniais, familiares e de amizade” (ETZIONI, 2003, p. 27).

b) *Oposição ao individualismo e ao coletivismo.* São constantes na literatura comunitarista as críticas ao modo de vida individualista, ao isolamento dos indivíduos em relação à comunidade, ao descompromisso com o bem comum e com os bens públicos, bem como as concepções filosóficas atomistas, solipsistas, que legitimam esse comportamento. A valoração da comunidade, nessa perspectiva, requer o enfrentamento sem tréguas ao individualismo, representado por pensadores como John Locke, John Stuart Mill, Adam Smith, Karl Popper, John Rawls, Milton Friedman, Robert Nozick, entre outros. Chantal Mouffe defende a posição de que o viés individualista não é intrínseco a todo liberalismo e, sim, o resultado de um tipo específico de articulação entre o individualismo e o liberalismo político. Um viés a ser recusado, por ser inadmissível a “concepção atomística liberal de um indivíduo que poderia existir com os seus direitos e interesses antes e independentemente da sua inscrição numa comunidade” (MOUFFE, 2006, p. 134).

Segundo Charles Taylor, os comunitaristas assumem a concepção holista - visão segundo a qual a explicação das ações dos indivíduos,



das estruturas e das condições deve levar em conta o ambiente social-, enquanto os atomistas - individualistas metodológicos - acreditam que na ordem da explicação (nível ontológico) “você pode e deve explicar ações, estruturas e condições em termos das propriedades dos constituintes individuais” e na ordem da deliberação “você pode e deve explicar os bens sociais em termos de concatenações de bens individuais” (TAYLOR, 2000, p. 197). E acrescenta que nos dias atuais, mesmo nas sociedades marcadas pelo modo de vida individualista, os intelectuais individualistas continuam dedicando seus esforços à defesa incondicional do indivíduo contra as exigências do Estado e da comunidade, empregando esforços em prol de menos regulação, menos impostos, menos intervenção estatal e mais privatizações. No mesmo sentido, Etzioni (2007, p. 244) avalia que vige nas sociedades de cultura anglo-saxã o paradigma neoclássico (liberal), que exacerba o papel do indivíduo: no campo econômico, tal paradigma supõe que os indivíduos é que tomam decisões e assim é que deve ser, sem observar que a deliberação individual acontece em contextos estabelecidos coletivamente.

Já o paradigma comunitário, segundo Etzioni, sustenta que “as coletividades sociais são importantes unidades de tomada de decisão, que proporcionam o contexto dentro do qual os indivíduos tomam as decisões” (ETZIONI, 2007, p. 244). Este é um lado da questão. O outro é que nas formulações comunitaristas mais consistentes há uma rejeição de igual vigor ao coletivismo. Kropotkin argumenta que é “a combinação de ajuda mútua (...) com a ampla iniciativa permitida ao indivíduo e ao grupo em virtude do princípio federativo” que subjaz aos grandes períodos da história da humanidade (1989, p. 284). Martin Buber (1970, p. 142) reconhece que a crítica ao método individualista costuma ser feita geralmente com base em pressupostos coletivistas, mas considera esse viés é inaceitável: “o individualismo só vê o homem em relação consigo mesmo, mas o coletivismo não vê o homem, só vê a ‘sociedade’. Num caso o rosto humano está desfigurado, no outro, oculto” (1970, p. 142).

Contra essa parcialidade deformadora, Buber postula a filosofia da intersubjetividade, afirmando que o fato fundamental da existência humana é a relação do homem com o homem, a esfera do entre. Além do subjetivo, aquém do objetivo, no entremeio entre o eu e



o tu, se encontra o âmbito do entre: “aqui se anuncia a alternativa excluída cujo conhecimento ajudará a que o gênero humano volte a produzir pessoas autênticas e a fundar comunidades autênticas” (BUBER, 1970, p. 149). Essa perspectiva inspira diretamente o pensamento de Etzioni, é convergente com a visão do existencialismo personalista de Emanuel Mounier (1964), do comunitarismo cristão de Adriano Olivetti (1962), de variados movimentos comunitários do século XX, e inclui o liberalismo social inspirado em clássicos como Tocqueville, Montesquieu, Humboldt e Dewey.

c) *Oposição ao gigantismo e centralismo estatal.* O gigantismo estatal é um tema recorrente nas ciências sociais das últimas décadas, face às experiências do socialismo real, do totalitarismo nazista e stalinista, e ao próprio Estado de Bem-Estar Social. Apartada a matriz autoritária e sua defesa do Estado plenipotenciário, os comunitaristas mais representativos, ao tempo que valorizam a política e o papel insubstituível do Estado, não simpatizam com a visão estatista, sendo comuns nas suas obras críticas severas ao Estado gigante e controlador compulsivo da vida social e individual.

Os socialistas utópicos afirmavam a necessidade de substituir, tanto quanto possível, o Estado pela sociedade. Proudhon e Kropotkin propõem o mutualismo e o federalismo como alternativas ao Estado centralizador. Adriano Olivetti (1962) avalia que as estruturas do Estado moderno são incapazes de atender às expectativas dos cidadãos, esterilizadas pelo formalismo e pelo partidarismo. Nenhuma renovação social pode ser construída a partir de uma perspectiva calcada no Estado - a esperança da renovação repousa na perspectiva comunitária. Martin Buber desenvolve uma crítica contundente à visão estatizante do marxismo, dizendo que tanto em Marx como em Lenin “o elemento centralista da política revolucionária suplanta o elemento descentralizador da nova construção” (BUBER, 2007, p. 126). Afirma que é nos ideais comunitários dos socialistas utópicos que devem ser buscados referenciais para a construção de um novo socialismo: a nova sociedade há de compor-se de pequenas sociedades comunitárias e de suas federações, sendo as relações entre os seus membros determinadas pelo princípio societário, de vinculação íntima, de colaboração e de auxílio mútuo.



Tocqueville temia que combinação entre democracia e igualdade poderia conduzir a democracia à tirania, ao totalitarismo e à expansão ilimitada da burocracia. Identificou na nascente democracia norte-americana os antídotos a tais riscos: a divisão da autoridade, o poder local, o federalismo, a independência da imprensa e a liberdade de associação. Via nas comunas expressão principal do poder local, um elemento central contra o gigantismo estatal: “é na comuna, no centro das relações ordinárias da vida, que vão concentrar-se o desejo de apreço, a necessidade de interesses reais, o gosto do poder e do ruído” (TOCQUEVILLE, 1982, p. 59).

A recuperação da tradição republicana e dos ideais que cercam o conceito de comunidade cívica é saudada por Robert Putnam (1996) e pelos teóricos do capital social, que acentuam a relevância de elementos como a confiança e a reciprocidade em prol da cooperação para o alcance de metas coletivas contra a ênfase na coerção exercida pelo Estado ou o simples auto-interesse próprio das relações de mercado. Nesta perspectiva, o ideal da boa sociedade está no equilíbrio entre a ação estatal em áreas indispensáveis ao bem comum e a participação ativa da comunidade e dos cidadãos.

d) *Primazia dos valores pessoais sobre os valores do mercado.* Desde o início da modernidade, os autores incluídos na tradição comunitarista preocuparam-se em denunciar o impacto das relações mercantis na desagregação das comunidades tradicionais e o risco dos valores do mercado sobre o modo de vida das sociedades industriais. A distinção de Ferdinand Tönnies, no final do século XIX, entre comunidade e sociedade ou associação transformou-se numa ferramenta heurística que permitiu aos comunitaristas assumir os valores associados ao polo da comunidade, em oposição aos vinculados ao polo da sociedade. Comunidade envolve relações de convívio pessoal, intimidade, afeto, solidariedade, compromisso com o bem comum, apoiadas em sentimentos de confiança e reciprocidade. Sociedade ou associação compreende relações de interesse, amparadas em contrato, mediadas pelo cálculo. As primeiras são próprias de comunidades agrárias, pré-modernas, mas persistem modernamente em aldeias e cidades menores, em formas associativas (cooperativas, organizações de auxílio mútuo e de voluntariado) e variadas formas comunitárias inovadoras (culturais, étnicas, políticas, profissionais, de gênero,



etc). As outras são próprias do mercado, dos ambientes urbanos, especialmente das grandes metrópoles.

Max Weber, mesmo entendendo que a maioria das relações sociais tem um caráter em parte comunitário, em parte associativo, não deixa de colocar as relações mercantis no polo oposto ao das relações pessoais. “Quando o mercado é deixado à sua legalidade intrínseca, leva apenas em consideração a coisa, não a pessoa, inexistindo para ele deveres de fraternidade e devoção ou qualquer das relações humanas originárias sustentadas pelas comunidades pessoais.” (WEBER, 1994, p. 420). O mercado, já na raiz, é estranho a toda confraternização. As transações com intenção de obter ganho na troca são realizadas originalmente fora do âmbito dos membros da mesma comunidade, seguindo a norma de que “entre irmãos não deve haver regateio”. As relações de mercado são as mais impessoais que podem existir entre os homens, sintetiza o sociólogo. Para os comunitaristas, a boa sociedade exige a prevalência dos valores pessoais, da intimidade, das relações face-a-face, ao invés dos valores impessoais que presidem as relações do interesse próprias das sociedades de mercado, tendentes à fragmentação e ao individualismo.

Partindo do pressuposto de que é inviável retroceder para a antiga comunidade, própria das sociedades agrárias, os comunitaristas direcionam seus esforços para inserir elementos comunitários na dinâmica das sociedades de mercado, cada vez mais urbanizadas, imaginando e projetando novas formas de vivência comunitária. Peter Drucker (1998) se soma a este entendimento ao reconhecer que é tarefa primordial construir comunidades no ambiente urbano, pois os seres humanos precisam de uma comunidade e que se não houver comunidades disponíveis para fins construtivos, haverá comunidades para fins destrutivos, assassinas. A tarefa hoje, afirma ele, é criar comunidades urbanas, algo que nunca existiu. Comunidades livres e voluntárias, que ofereçam ao indivíduo da cidade uma oportunidade de realizar, de contribuir, de ter importância. Essa necessidade não pode ser preenchida pelo setor privado, pelas empresas: “apenas a instituição do setor social, ou seja, as organizações não-governamentais, não empresariais e sem fins lucrativos podem criar o que agora precisamos: comunidades para cidadãos e especialmente para os trabalhadores do conhecimento”, conclui Drucker (1998, p. 17).



e) *Subsidiariedade, poder local, cooperação, associativismo e autogestão*. A valorização da comunidade coincide, em termos amplos, com a teoria da subsidiariedade. Embora a subsidiariedade, segundo Otfried Höffe (2005), considere o indivíduo como última instância legítima (seu princípio é “na dúvida, pelo indivíduo ou pela unidade menor”) e conceba a formação das comunidades com base nas necessidades dos indivíduos (pressupostos que favorecem uma leitura liberal da condição humana), essa teoria apresenta notórias convergências com o comunitarismo: a oposição ao gigantismo das estruturas estatais e societárias, a valorização das pequenas comunidades, o fortalecimento das formas sociais intermediárias, e a parcimônia na criação e na atribuição de competências a entidades sociais e políticas.

A valorização das instâncias próximas dos indivíduos aproxima, por sua vez, a perspectiva comunitária das teorias do poder local, da cooperação (associativismo e cooperativismo), da autogestão e do terceiro setor. Comunidade e cooperação são temas intimamente vinculados na tradição socialista, anarquista e cooperativista. A doutrina cooperativista, desde os seus primórdios - com William Thompson, William King e outros autores inspirados no socialismo -, difundiu o pressuposto de que as cooperativas eram meios para a realização do princípio comunitário, o que se daria pela evolução das cooperativas de consumo e de produção para a cooperativa integral, a qual corresponderia a uma verdadeira comunidade de vida. Tal tarefa foi abandonada posteriormente pela maior parte do movimento cooperativista internacional, o que compromete as suas conquistas, segundo Buber (2007), ao possibilitar sua absorção pela lógica capitalista.

Martin Buber faz uma enfática defesa da diferenciação entre o princípio político e social, visando a não-absorção do poder social pelo político, o que conduziria à estatização da sociedade. Nesse sentido, argumenta que, “quanto maior for a relativa autonomia concedida às comunidades locais e regionais como também às funcionais, maior se tornará o espaço para um livre desenvolvimento dos poderes sociais” (BUBER, 2007, p. 199). Adriano Olivetti avalia que as estruturas centrais do Estado devem e podem ser substituídas em boa parte por estruturas mais próximas às pessoas: “a região, a província e a comuna, podem, devem competir e despojar do Estado grande parte de seu



poder”. Defendendo a descentralização do poder, propõe a recriação do Estado a partir das comunidades: “a comunidade será um novo e válido instrumento de autogoverno, ela nascerá como um consórcio de comunas e as comunidades federadas darão lugar, somente elas, às regiões e ao Estado” (OLIVETTI, 1962, p. 40). John Dewey (2004) vê como fundamental a transformação da Grande Sociedade - a sociedade da era industrial, que desintegrou as comunidades tradicionais sem gerar novas comunidades - em uma Grande Comunidade - sociedade recriada com base na experiência das pequenas comunidade locais, em que as relações sociais sejam relações pessoais, face-a-face. Para tal, aponta vários aspectos: a importância da formação de hábitos democráticos, a organização democrática do público, a liberdade de expressão, a liberdade de investigação social e de divulgação de seus resultados, a aproximação entre o conhecimento científico e a comunicação, voltada às questões que formam cotidianamente a opinião pública.

Enquanto isso, Robert Putnam (1996, p. 183) constata empiricamente que a eficácia governamental e o desenvolvimento econômico estão vinculados à existência de um forte associativismo horizontal: “os sistemas de participação cívica, assim como as associações comunitárias, as sociedades orfeônicas, as cooperativas, os clubes desportivos, os partidos de massa (...) representam uma intensa interação horizontal” e quanto mais robustos forem numa comunidade “maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo”. Mouffe (2006, p. 134), por sua vez, avalia que a realização dos ideais democráticos nos dias atuais requer “uma multiplicidade de associações com uma verdadeira capacidade de tomada de decisões e uma pluralidade de centros de poder para resistir às tendências autocráticas representadas pelo crescimento da tecnocracia e da burocracia”.

A rejeição do gigantismo estatal não leva os comunitaristas ao extremo do minimalismo estatal. Além do âmbito local, valorizam também as funções das grandes estruturas políticas, próprias do Estado de Bem-Estar Social, nas políticas de segurança pública, seguridade social, saúde, proteção ambiental, regulação do mercado, entre outras. O que é preciso evitar é que o Estado ocupe o lugar da comunidade. “Como norma geral o estado não deve ser a primeira fonte de



serviços sociais”, afirma Amitai Etzioni, pois muitas tarefas - micro-crédito, acolhimento de imigrantes, cuidado de crianças, doentes ou vítimas de drogadição - são melhor cumpridas em primeira instância por famílias, comunidades locais ou associações. “Quando o estado se converte em fonte principal ou única desses serviços, menospreza, desmoraliza e burocratiza relações que estão no núcleo da vida da comunidade” (ETZIONI, 2000, p. 85).

f) *Fraternidade, igualdade e liberdade*. Todas as grandes teorias comunitaristas combinam de algum modo o conceito de comunidade com os princípios de fraternidade (sendo amizade, camaradagem, companheirismo, solidariedade características próprias da vida comunitária), liberdade e igualdade. Para Aristóteles (1973, p. 188), em toda comunidade há alguma forma de justiça e de amizade, e a extensão da associação entre pessoas é a extensão da amizade entre eles. Porém, os graus de amizade variam e as imposições da justiça também, e elas aumentam de acordo com a intensidade da amizade. “E até onde vai a sua associação vai a sua amizade, como também a justiça que entre eles existe” (ARISTÓTELES, 1973, p. 388).

O conceito moderno de comunidade formulado por Tönnies incorpora a fraternidade no seu núcleo, conforme desenvolvido anteriormente. A vinculação da fraternidade à comunidade está difusa também no senso popular. Zygmunt Bauman (2003, p. 8) anota que a palavra comunidade guarda sempre uma sensação boa, lembrando um lugar cálido, confortável, aconchegante, seguro. A sensação é que “numa comunidade, todos nos entendemos bem, podemos confiar no que ouvimos, estamos seguros a maior parte do tempo e raramente ficamos desconcertados ou somos surpreendidos.”

A igualdade, por sua vez, é objeto de posições antagônicas. Em Aristóteles (1973, p. 390) - que aceitava como naturais certas formas de escravidão e a desigualdade de gêneros -, a amizade e a igualdade não sempre andam juntas: “por natureza, um pai tende a governar seus filhos, os avós aos descendentes e os reis aos seus súditos”, exemplos em que as amizades “implicam superioridade de uma parte sobre a outra”, diferentemente do que acontece nas democracias, onde a amizade e a justiça têm uma existência mais plena. Nas primeiras comunidades cristãs, em contraposição, levava-se muito



a sério o ideal da igualdade e praticava-se a comunhão de bens, em que pessoas de diferentes classes sociais colocavam seus bens em comum (FLORISTÁN, 1999). A comunhão de bens marcou também a sociedade utópica de Thomas More. Em *A Utopia*, não havia dinheiro, nem distância entre autoridades e pessoas do povo; as refeições eram feitas em comum, as portas das casas não tinham trancas, os palácios estavam disponíveis às famílias e o acesso aos bens era amplo, de acordo com as necessidades de cada qual.

As teorias socialistas, anarquistas e comunistas têm em comum o combate frontal às desigualdades sociais e a luta por uma sociedade igualitária, embora haja diferentes concepções sobre o grau de igualdade desejável e possível. Entre os comunitaristas liberais, Tocqueville manifesta seu receio acerca das consequências políticas da igualdade, vendo grandes riscos na combinação entre democracia e igualdade, como o de conduzir a democracia à tirania e ao totalitarismo, bem como o da expansão ilimitada da burocracia. O autor identifica na experiência norte-americana as condições que podem assegurar a coexistência entre democracia e igualdade: a divisão da autoridade, o localismo (valorização das instituições locais), o federalismo, a independência da imprensa e a liberdade de associação (NISBET, 1982). John Dewey (2004) articula estreitamente igualdade, liberdade, democracia e comunidade. Faz a defesa intransigente dos direitos de negros e mulheres, e postula a necessidade de redução das desigualdades econômicas e sociais via regulação do mercado e da criação de políticas voltadas à equalização de oportunidades a todos, com destaque para a educação. Esse ponto de vista é o prevalece entre os comunitaristas democráticos atuais: afirmação da igualdade política (direitos civis, políticos e sociais), desenvolvimento de políticas que visem a redução das desigualdades econômicas e sociais, e defesa do Estado de Bem-Estar Social.

A liberdade, por sua vez, é tema controverso. É reconhecido pelos estudiosos que as comunidades históricas frequentemente não permitiram o exercício da liberdade individual, colocando o bem comum acima da autonomia pessoal. A expressão alemã *Stadtluft macht frei* (o ar da cidade liberta) simboliza o sentimento dos servos que, a partir do século XI, conseguiam fugir para a cidade e começavam a se sentir cidadãos livres das imposições das comunidades rurais (DRUCKER,



1998, p. 15). É permanente o risco do sacrifício da liberdade em nome da segurança, avalia Bauman (2003). Todavia, à exceção das versões autoritárias, os comunitaristas colocam a liberdade como indissociável ao ideal comunitário, argumentando que a liberdade real é a que se assenta em condições sociais concretas e que a comunidade é que viabiliza as condições para a liberdade individual. Etzioni (2003) reconhece que, historicamente, muitas comunidades foram opressivas e intolerantes, e que ainda hoje há grupos com tais características, mas lembra que o mesmo pode se dizer do Estado e do mercado. Nas sociedades democráticas contemporâneas, diz ele, as comunidades são em geral menos opressivas e, ademais, muitas pessoas pertencem a mais de uma comunidade, o que as torna menos vulneráveis à pressão de um determinado grupo - o multipertencimento é um elemento que favorece o senso de autonomia individual.

5.3 Prospectando a sociedade sustentável: fraternidade e felicidade na cultura comunitária pós-moderna

O pensamento comunitarista contém uma série de intuições sobre a sociedade sustentável e inclusiva, que têm no seu núcleo a ideia de comunidade. Etzioni (2015; 2015a) desenvolve importantes reflexões sobre a cultura comunitária pós-moderna como alternativa à sociedade de consumo.

Em lugar da “velha normalidade”, a orientação ativa nas políticas públicas está desafiada a edificar uma “nova normalidade”, compatível com a boa vida e a boa sociedade, capaz de atender às necessidades básicas de todos. A nova normalidade implica em substituir uma vida dedicada a buscar níveis crescentes de consumo (cuja contrapartida é dedicar ao trabalho a maior parte do tempo e das energias) por uma vida de consumo moderado, com mais tempo e energia para atividades sociais e espirituais, e para o envolvimento comunitário. Dedicção a atividades sociais significa mais tempo e energia para a família, filhos, parentes, vizinhos, clubes; enquanto dedicação a atividades espirituais (transcendentais) significa mais



tempo e energia para a participação religiosa (para os que têm religião) e de espiritualidade, engajamento em atividades culturais, estudo, artes. Já o envolvimento comunitário significa mais tempo e energia para participar no debate e resolução de questões da comunidade e em decisões públicas (ETZIONI, 2015).

Esse novo estilo de vida responde adequadamente às necessidades básicas de todos os seres humanos, é sustentável do ponto de vista ambiental e saudável do ponto de vista da coesão social. Uma vida rica em laços sociais, atividades espirituais e envolvimento comunitário produz contentamento e felicidade. Amplas pesquisas de psicologia, medicina e sociologia comprovam que crescimento da renda só está associado ao aumento de felicidade nos níveis iniciais, aqueles das necessidades fisiológicas e de segurança. No nível superior, o da autorrealização pessoal, o aumento de renda não é só é irrelevante como está associado às frustrações derivadas do desgaste produzidas pelo trabalho absorvente requerido pelo consumo exacerbado (ETZIONI, 2015; 2015a).

A boa vida deve ser pensada de modo diferente daquele derivado da hierarquia de necessidades de Maslow, segundo Etzioni (1980; 2015; 2015a), por não levar devidamente em conta a necessidade do envolvimento comunitário, especialmente no seu nível mais alto, o da autorrealização. Essa concepção acabou sendo interpretada em sentido individualista, enquanto a concepção comunitária repõe a visão aristotélica de que a autorrealização pessoal só pode ser alcançada pela participação na *pólis*.

O estilo de vida não-consumista e não-materialista encontra inspiração em variados movimentos e comunidades ao longo de toda história do capitalismo, como as comunidades utópicas e a contracultura dos anos 1960. Todavia, não se trata de implantar modelos de negação do consumo ou de criar comunidades numa esfera paralela. É preciso instaurar a nova normalidade abrindo fissuras na velha normalidade. A sustentabilidade desse estilo de vida vem sendo verificada através de levantamentos do índice de saúde social (ADÁN, 2002), que evidenciam que muitos países com menor renda são mais saudáveis do que países com alta renda. A boa vida comunitária produz contentamento e felicidade pessoal, e é uma vida sustentável



do ponto de vista ambiental, econômico e social. Dedicar tempo aos filhos, familiares, vizinhos e amigos, envolver-se em clubes e organizações, engajar-se na ação coletiva, participar das decisões públicas: tudo isso requer poucos recursos naturais, é compatível com as tendências de baixo crescimento econômico do século XXI, e reforça o tecido social esgarçado pela cultura individualista e belicista do atual modelo de globalização.

* * *

Em síntese, o comunitarismo, entendido como *linha de pensamento cujo foco central é a comunidade* e cuja principal preocupação é realçar *a relevância das comunidades para a construção da boa sociedade*, traz valiosos elementos para a construção de uma ordem sociopolítica condizente com os mais elevados ideais humanistas, democráticos, de inclusão social e de desenvolvimento sustentável.

O período atual favorece a receptividade ao comunitarismo. Há quem o considere uma tendência mundial (KANITZ, 2011). O reconhecimento generalizado de que os excessos do Estado e do mercado não são compatíveis com o ideal da boa sociedade; o reconhecimento do imprescindível papel dos cidadãos organizados em comunidades e organizações; e a emergência de questões que são inquestionavelmente de preocupação comum, como a ecologia, favorecem a atenção à mensagem comunitária.

Todavia, não há espaço para formulações nostálgicas, que ace-nam com o retorno às comunidades tradicionais, nem para teorias futuristas, assentadas em desejo e boa intenção, despreocupadas com os limites do ser humano, que são evidenciados pelas ciências e pela observação atenta da história, e com os contingenciamentos postos pela sociedade de mercado, urbanizada e globalizada dos dias atuais (PAIVA, 2003; 2007). Por outro lado, não se trata de transferir a um terceiro ente, a comunidade, as tarefas políticas do Estado, particularmente no que tange às conquistas modernas que resguardam os indivíduos. O indivíduo e a conquista dos direitos individuais mantêm-se como a base dos direitos humanos, bandeira moderna ainda por bem



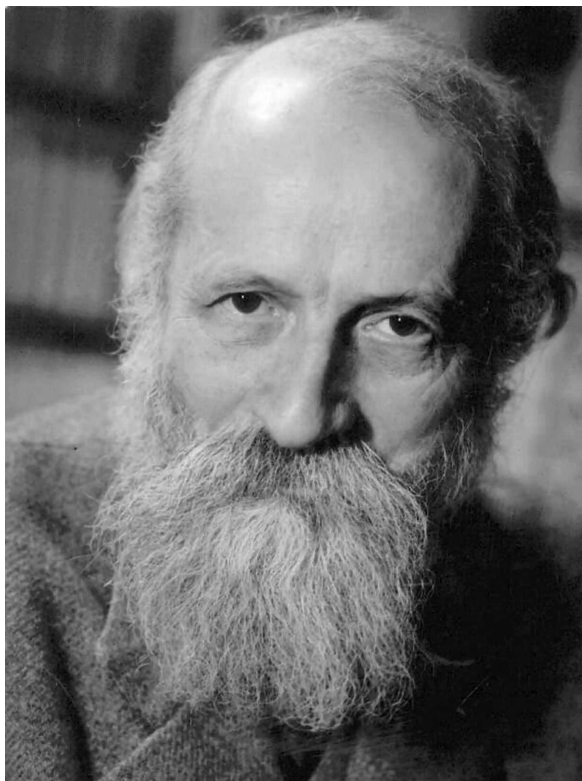
realizar, para a qual é indispensável a ação do Estado. O aporte de autores destacados ao longo do texto, em particular o comunitarismo responsivo de Etzioni, pela atualidade e convergência com as preocupações subjacentes a este trabalho, traz valiosos elementos para a construção de uma teoria política e jurídica inovadora no Brasil.

O pensamento comunitarista brasileiro deve levar em conta a realidade do nosso país, com sua história, sua cultura, suas instituições. Não pode importar formulações prontas construídas alhures - o que não impede de aproveitar notáveis contribuições pensadas em outros contextos.

O sociólogo Hans Joas (2001, p. 95) lembra que a semântica do termo *comunidade* nos Estados Unidos é muito diferente da tradição cultural alemã: “o discurso sobre ‘comunidade’ nos EUA tem sempre sido parte da comunicação dentro da sociedade liberal-democrática; já na Alemanha (...) o debate é travado em uma sociedade fundamentalmente não-liberal”. Joas avalia que o movimento intelectual comunitarista chegou à Alemanha com um atraso considerável, nos anos 1990. No Brasil, a análise acadêmica ainda é incipiente. A reflexão sobre o papel das comunidades na construção da boa sociedade aqui é desenvolvida à luz do vasto legado histórico do pensamento comunitarista, com a necessária adequação ao contexto nacional das teorias produzidas em outros ambientes.



MARTIN BUBER (1878-1965)



Fonte: Wikipedia (imagem com direitos autorais expirados).

Martin Buber (1878-1965), filósofo judeu, é um dos grandes pensadores do século XX, conhecido especialmente pela sua obra “Eu e Tu”. Desenvolve uma filosofia da intersubjetividade, uma ontologia do homem como ser de relação. Vê a comunidade como a finalidade última do ser humano. O tempo da comunidade antiga, baseada em laços sanguíneos e seguidora de tradições imemoriais, se esgotou com a gradativa expansão da civilização industrial. Essa comunidade deve ser sucedida por uma nova comunidade, cuja essência é a relação Eu-Tu.



6 O pensamento de Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista²⁰

O debate sobre comunidade e comunitarismo no Brasil é crescente, mas parcela importante dos estudos ainda restringe essa corrente de pensamento aos intelectuais envolvidos no debate liberais versus comunitaristas (autores como Walzer, Sandel, MacIntyre e Taylor), que foi deflagrado a partir da publicação, em 1971, da obra *Uma teoria da justiça*, de John Rawls. Limitar o comunitarismo a esse debate é indevido. Conforme foi evidenciado no capítulo 5, há uma profusão de teorias que conferem centralidade à comunidade na vida social e o uso do termo comunitarismo acontece há mais de um século e meio, tendo sido cunhado em 1841 por John Goodwin Barmsby, com o significado de “membro de uma comunidade formada para pôr em prática teorias comunistas ou socialistas”, tendo evoluído para o significado contemporâneo “de, pertencente a ou característico de uma comunidade”, que apareceu no dicionário Webster’s, em 1909 (ETZIONI, 1998, p. ix).

Em termos amplos, o comunitarismo pode ser definido como um ideário que confere centralidade à comunidade (e não ao Estado ou ao mercado), e que inclui um leque de formulações filosóficas, sociológicas, políticas e econômicas, cujas raízes estão nas grandes religiões (judaísmo, cristianismo, islamismo e budismo) e na filosofia grega, perpassando todo o pensamento ocidental. Nos dias atuais, além dos filósofos, cientistas sociais trazem importantes contribuições para o tema da comunidade, entre os quais está Amitai Etzioni, principal expoente do comunitarismo responsivo norte-americano.

Etzioni, nascido em 1929, em Köln, na Alemanha, é sociólogo,



de origem israelense, radicado nos Estados Unidos desde a década de 1960. Pensador de grande erudição, seus escritos revelam a influência de autores clássicos da filosofia e da sociologia. De Martin Buber, a filosofia do diálogo e a relação Eu-Tu. De Weber, os conceitos de poder, autoridade e burocracia. De Marx, o tema dos conflitos do mundo do trabalho. De Freud, as tensões entre indivíduo e sociedade. De Durkheim, a importância dos valores sociais e laços comuns. De Tönnies, a diferenciação entre comunidade e sociedade. De Parsons, a análise funcional. De John Stuart Mill, a questão da liberdade individual. De Kant, a concepção deontológica da moral. Mas a chave de leitura de suas obras é compreendê-lo como pensamento situado: os escritos reportam-se às questões do contexto das últimas décadas, especialmente o norte-americano, confrontando, por um lado, o individualismo extremado e, por outro, o conservadorismo fundamentalista. É particularmente agudo o seu confronto com as teorias liberais individualistas da *rational choice* e da escola econômica neoclássica.

O que aproxima Etzioni de filósofos como Taylor, Sandel, Walzer e MacIntyre (2001) é a relevância da comunidade e do bem comum, a visão de que “o liberalismo não leva em conta suficientemente a importância da comunidade para a identidade pessoal, o pensamento moral e político, e os julgamentos acerca de nosso bem-estar no mundo contemporâneo” (BELL, 1993, p. 4). Entre os diferenciais que distinguem Etzioni, o primeiro é a condição autoassumida de intelectual público, o que faz de sua obra a face teórica da ação política. Ou seja, há uma intenção política “prática” a percorrer a sua obra intelectual, materializada no movimento comunitarista responsivo. O segundo é o esforço para a construção de um paradigma comunitarista, isto é, a formulação de uma teoria abrangente das dimensões fundamentais da vida em sociedade, como a política, a economia, a educação, a ética e a cultura, com o objetivo de mostrar que o comunitarismo responsivo constitui uma visão alternativa de mundo, uma terceira via em relação às concepções focadas no Estado (estatismo) e no mercado (privatismo). O terceiro diferencial é o caráter crítico-propositivo de seus escritos, nos quais a análise crítica de diferentes posições sobre determinado tema é complementada pela apresentação de proposições para a ação. Enquanto o debate liberais versus comunitaristas ocorre em boa parte no plano dos princípios e



das teses gerais, Etzioni desce constantemente ao plano das questões políticas e sociais cotidianas.

Nos tópicos a seguir, discrimina-se aspectos centrais do seu pensamento.

6.1 A sociologia das organizações

As obras de Etzioni traduzidas e estudadas no Brasil são as da sua fase inicial (anos 1960), voltadas à análise das organizações. Nelas, pouco se fala de comunidade, não se realça sua importância na vida social e não há nenhum discurso comunitarista explícito. Em obras como *Organizações modernas*, *Organizações complexas* e *Análise comparativa de organizações complexas*, Etzioni parte da constatação de que a sociedade moderna é fundamentalmente uma sociedade de organizações. Organizações já existiam nas sociedades antigas, mas sua relevância nos tempos modernos é outra: “Nascemos em organizações, somos educados por organizações e quase todos nós passamos a vida a trabalhar para organizações”, considera Etzioni (1974, p. 7), salientando que constituem um meio mais eficiente de satisfazer as necessidades da sociedade atual que a proporcionada pelos agrupamentos menores e mais naturais, como a família, os amigos e as comunidades.

As organizações são tomadas como unidades sociais “intencionalmente construídas e reconstruídas, a fim de atingir objetivos específicos” (ETZIONI, 1976, p. 9). Diferentemente da literatura da época, focada nas organizações públicas e nas empresas, Etzioni amplia o foco da sociologia organizacional ao desenvolver estudos sobre outros agrupamentos, como escolas, universidades, hospitais e prisões, ficando excluídas coletividades como tribos, classes, comunidades, famílias e grupos étnicos, por não atender três características básicas: divisões de trabalho, poder e responsabilidade de comunicação; presença de um ou mais centros de poder; e substituição de pessoal.

A abordagem etzioniana é denominada estruturalista e alinhada ao funcionalismo. O autor faz uma síntese da escola clássica (formal) e da teoria das relações humanas, inspirado em Weber e, até certo



ponto, em Marx. “Estrutural”, em Etzioni (1976), refere-se aos aspectos comuns a todas as organizações: todas devem cuidar de recrutamento, treinamento, socialização, motivação, coordenação, controle e comunicação; e em todas há uma relação dinâmica entre as metas organizacionais e as necessidades internas e externas de adaptação ao ambiente variável.

Etzioni (1976) enfrenta criticamente a teoria das relações humanas e sua visão de harmonia, destacando que são insolúveis as tensões que perpassam todas as organizações: tensões entre necessidades da organização e de seu pessoal, entre racionalidade e irracionalidade, disciplina e autonomia, relações formais e informais, administração e trabalhadores. O conflito é inerente às organizações e fator de desenvolvimento. Quanto ao trabalho, há muitas maneiras de torná-lo mais agradável, mas nenhuma de torná-lo satisfatório, em termos absolutos. O viés funcionalista é evidente, embora o autor rejeite uma concepção estática de sociedade e insista na dinamicidade da vida em sociedade, apontando os conflitos como importantes fatores de mudança.

Situada entre as abstrações de alto nível e as observações detalhadas sobre casos singulares, o autor construiu uma teoria organizacional intermediária, valendo-se da análise comparativa, na expectativa de estabelecer proposições universais, reduzir as proposições excessivamente genéricas a proposições de nível médio e desenvolver novas proposições de nível intermediário. Na comparação entre as organizações, utilizou como variável o consentimento, uma “relação que consiste no poder empregado pelos superiores para controlar os subordinados e a orientação destes em relação àquele poder”, por permitir combinar a dimensão estrutural com a motivacional (ETZIONI, 1974, p. 15). O estudo do consentimento é importante, segundo ele, tanto para a compreensão das organizações como da ordem social, envolvendo sempre controle e construção do consenso. Há três formas principais de controle social: a coerção, os bens econômicos e os valores normativos. Nenhuma delas tem superioridade a priori, devendo o estudo comparativo mostrar qual se impõe numa determinada organização. O autor relaciona o consentimento a duas outras variáveis: o poder e a participação. A primeiro se classifica em poder coercivo, remunerativo e normativo, ao passo que a segunda se clas-



sifica em participação alienativa, calculista e moral.

A contribuição de Etzioni para o estudo das organizações é reconhecida na literatura da ciência administrativa e da sociologia organizacional (DIAS, 2008). A concepção estruturalista é considerada um momento da evolução das concepções administrativas rumo à abordagem sistêmica, com a qual compartilha o esforço de levar em conta o conjunto dos fatores, endógenos e exógenos, que influem na vida organizacional. Entre seus méritos reconhecidos estão os de ter favorecido a precisão conceitual e metodológica da sociologia organizacional, o desenvolvimento de uma metodologia comparativa das organizações, os avanços na análise do tema da burocracia, sugerindo uma releitura da teoria de Weber, ter assinalado a importância do conflito nas organizações e a insistência na visão de conjunto acerca das organizações, tanto dos elementos internos como ambientais, perspectiva depois desenvolvida pela abordagem sistêmica.

Não há comunitarismo explícito nessas obras iniciais de Etzioni. O tema da comunidade não tem qualquer destaque na sociologia organizacional, sendo mencionado apenas de passagem, quando da análise das mútuas influências entre as organizações e seu ambiente contextual. Com isso, não se sugere que haja contradições ou oposições entre a fase da teoria organizacional e a da formulação comunitarista, e, sim, se destaca que as ideias nucleares do paradigma comunitarista, amadurecido a partir dos anos 1990, não são antecipadas na fase inicial. Em suas memórias, o autor diz que o elo é o tema da moral: explícita nas obras em que expõe o comunitarismo, a moral está presente nos escritos iniciais na forma de um subtexto, pouco notado, ou seja, na mensagem de que “as organizações que apelam aos valores de seus membros são superiores às que se apoiam em incentivos e muito melhores que as que empregam a força” (ETZIONI, 2006, p. 82-3).

Outra faceta da produção de Etzioni conhecida no Brasil é a concepção do processo decisório nas organizações e nas políticas públicas como sondagem mista, uma abordagem alternativa ao racionalismo e ao incrementalismo. Os modelos racionalistas, presentes nas teorias da *rational choice*, não consideram a limitação das informações disponíveis, superdimensionam a capacidade humana de



processar informações e não levam em conta a influência dos valores e das emoções, devendo ser rejeitados por serem irrealistas e indesejáveis. Os incrementalistas, por sua vez, rejeitam a possibilidade de condução das políticas por instituições centrais, entendendo que estas são resultado de concessões mútuas entre as numerosas facções da sociedade, e que nas democracias maduras as políticas não passam de ações incrementais em relação à situação vigente, sendo irrealistas as expectativas de grandes mudanças. Etzioni (2009a e 2009b) concorda com a crítica dos incrementalistas aos excessos racionalistas, mas avalia que o incrementalismo acaba sendo um “reforço ideológico das forças pró-inércia e anti-inovação”. Defende uma terceira posição, que aproveite do incrementalismo a recusa do detalhamento excessivo e do racionalismo, a inclusão das decisões num contexto amplo e de planejamento de longo prazo. Sua proposta é a sondagem mista, “um modo hierárquico de tomada de decisão que concilia decisão fundamental, de ordem superior, com decisões incrementais, de ordem inferior; estas abrem caminho para as de ordem superior e/ou levam-nas a cabo” (ETZIONI, 2009, p. 233-34). A tese da racionalidade limitada e balanceada por valores e emoções é um elemento do paradigma sociopolítico do autor, retomada e aprofundada em publicações mais recentes.

Estudiosos das políticas públicas consideram a sondagem mista uma abordagem original e relevante, com recomendações heurísticas apreciáveis, especialmente na fase de identificação dos problemas, mas frágil quanto à definição de regras sobre o uso do arbítrio nas decisões e de fornecer conceitos acessíveis aos agentes das políticas, o que torna discutível sua condição de terceira abordagem da tomada de decisão (HEIDEMANN; SALM, 2009).

A partir da década de 1990, as obras comunitaristas de Etzioni começam a ser publicadas, paralelamente à emergência do movimento comunitarista no cenário norte-americano, cujas linhas gerais são apresentadas a seguir.



6.2 O movimento comunitarista responsivo

Em novembro de 1991, foi divulgada a plataforma programática do movimento comunitarista responsivo - *The Responsive Communitarian Platform: Rights and Responsibilities* -, que constitui o documento referencial dos responsivistas norte-americanos (ver Anexo 1). A versão inicial foi formulada por Etzioni e discutida por um grupo de intelectuais vinculados a distintas linhas de pensamento, sendo o documento assinado por 104 personalidades, entre as quais intelectuais, lideranças feministas, negras e hispânicas, representantes religiosos, republicanos e liberais moderados. A lista dos primeiros signatários inclui, além do autor, nomes internacionalmente conhecidos como Benjamin R. Barber, Robert N. Bellah, Harvey Cox, James Fishkin, Betty Friedan, Francis Fukuyama, William Galston, Mary Ann Glendon, Albert O. Hirschman, Alejandro Portes, Philip Selznick, Thomas Spragens, Lester C. Thurow e Dennis H. Wrong.

Entre as linhas básicas da Plataforma estão: a importância da comunidade na existência humana; o indispensável equilíbrio entre a liberdade e a responsabilidade, e entre o bem comum e a autonomia individual; o papel da voz moral diante do Estado e do mercado, exercido pela persuasão e pela educação; o fortalecimento da democracia mediante o incremento da representação, da participação e da responsividade da política em relação aos cidadãos; a centralidade dos valores e dos deveres cívicos, da ética na política; a afirmação da democracia forte, não apenas majoritária; a necessidade de repensar e apoiar a família, primeira linha de defesa da educação moral; a formação do caráter como papel principal da escola, segunda linha de defesa; a relevância do fortalecimento das comunidades e do espírito comunitário; a defesa da saúde pública; e a perspectiva cosmopolita do comunitarismo responsivo. O documento mostra a clara opção pela terceira via, um caminho alternativo à esquerda e à direita norte-americana, sem deixar de contemplar valores centrais de uma e outra, especialmente as questões da liberdade e da autonomia individual, prezadas pela esquerda, e as da moral e da ordem,



substanciais no ideário da direita.

A escolha do adjetivo responsivo (*responsive*) deu-se no contexto das preocupações em se diferenciar de outras formas de comunitarismo, particularmente do modelo comunista e do modelo asiático. Enquanto aquele se caracterizou pelo viés estatizante e coletivista, este, segundo Bell (2009), distingue-se pela ênfase na família, na harmonia social e na precedência do social, sendo que ambas as perspectivas rejeitam os valores liberais da autonomia individual, da sociedade civil e das liberdades políticas. O comunitarismo responsivo, de forma equidistante, postula o equilíbrio entre comunidade e indivíduo. O termo responsivo, explica Etzioni (1998; 2003), foi escolhido para explicitar a preocupação dos comunitaristas em dar respostas às pessoas, em serem sensíveis aos anseios do povo e deixar clara sua diferença tanto em relação aos comunistas como aos comunitários autoritários do Leste Asiático.

Enquanto os antigos comunitaristas tendem a enfatizar a importância das forças sociais, da comunidade, dos vínculos sociais (e no caso dos comunitaristas asiáticos, da harmonia social) [...] os novos comunitaristas estão preocupados desde o início com o equilíbrio entre as forças sociais e a pessoa, entre comunidade e autonomia, entre bem comum e liberdade, entre direitos individuais e responsabilidades sociais (ETZIONI, 1998, p. x).

Os responsivistas optaram por constituir um movimento social sem vínculo com agremiação política ou organização não governamental. Sua ação pública foi em grande parte descentralizada, cada membro atuando no meio acadêmico, político ou social com base nas premissas contidas na Plataforma, nas publicações e nos debates.

A mídia foi o seu principal meio de divulgação. Na década de 1990, a imprensa norte-americana passou a abordar com frequência as posições comunitaristas, ainda mais porque os presidentes Bill Clinton e George Bush incluíram teses comunitárias em seus pronunciamentos e em sua plataforma de ação. Um grupo de comunitaristas, incluindo William Galston e Amitai Etzioni, integrou o governo de



Clinton por algum tempo, mas o conjunto dos comunitaristas nunca se assumiu como democrata ou republicano. Politicamente, o movimento posicionou-se ao centro do espectro ideológico, apresentando-se como terceira via, em favor da renovação do projeto do *welfare state*. No terreno da política interna norte-americana, o movimento colocou-se como alternativa aos excessos dos neoconservadores, por um lado, e dos libertários, por outro. Economicamente, faz a defesa do mercado regulado por valores sociais, opondo-se às teses do livre mercado do ultraliberalismo.

O movimento comunitarista manteve, entre 1991 e 2004, uma revista quadrimestral, denominada *The Responsive Community: Rights and Responsibilities*, voltada ao debate e à difusão da visão comunitarista acerca de temas como teoria comunitarista, filosofia e políticas públicas. Hoje, são três suas principais expressões públicas: *The Communitarian Network* é “uma coalizão de indivíduos e organizações que se uniram para reforçar o ambiente social, moral e político”, de caráter apartidário, não sectário e transnacional, que organiza diálogos, promove reuniões públicas, aconselha legisladores e grupos comunitários em questões morais e sociais e difunde o comunitarismo; *The Institute for Communitarian Policy Studies*, vinculado à George Washington University, é um centro de pesquisa de políticas comunitárias, destinado a “encontrar soluções construtivas para os problemas sociais através da análise política moralmente informada e diálogo moral”; e *The International Society for the Advancement of Socio-Economics* (SASE), fundada em 1989, é uma organização internacional e interdisciplinar voltada ao desenvolvimento e à difusão da socioeconomia. A SASE é uma das mais influentes organizações internacionais de formulação de pensamento econômico alternativo à ortodoxia liberal, com membros em mais de 50 países nos cinco continentes. As disciplinas acadêmicas representadas na sociedade incluem economia, sociologia, ciência política, administração, psicologia, direito, história e filosofia. Entre seus membros estão empresários, decisores governamentais e organizações internacionais.

Essas informações sobre o movimento comunitarista permitem apreender o sentido mais global da teoria comunitarista de Etzioni, cujos grandes temas passam a ser apresentados.



6.3 Temas centrais do pensamento de Etzioni

A condição de principal expoente do movimento comunitarista responsivo está associada diretamente à produção intelectual de Etzioni sobre o comunitarismo, cujas obras são publicadas a partir do fim da década de 1980. Antes disso, o autor já havia avançado linhas importantes ao escrever sobre temas como transformação social, paz, democracia, corrupção e agenda da reconstrução norte-americana, mas a explicitação das categorias nucleares do comunitarismo aparece fundamentalmente a partir da obra *The Moral Dimension: Towards a New Economics* (1988), seguida de *The Spirit of Community: the Reinvention of American Society* (1993), *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society* (1996), *The Third Way to a Good Society* (2000) e *The Common Good* (2004). Essa produção revela um intelectual com preocupações e abordagem totalmente distintas da fase inicial. Agora o tema é a comunidade, que constitui o núcleo da boa sociedade como espaço de produção e formulação da moral. A preocupação em lapidar o paradigma sociopolítico, próprio da terceira via comunitarista, é notória em todos os escritos. O estilo não é de um sociólogo que analisa alguma faceta da vida em sociedade e, sim, de um intelectual preocupado em sistematizar uma visão de mundo, embora insista em afirmar que o paradigma sociopolítico seja uma nova ideologia. O autor não nega a influência funcionalista, explícita na fase inicial, mas as referências passam a ser amplas: Buber, Taylor, Selznick e outros comunitaristas, Adam Smith, Stuart Mill e os liberais, Marx e os socialistas, Barber e os teóricos da democracia, para citar alguns. Ou seja: o Etzioni da sociologia organizacional pouco revela do Etzioni comunitarista.

6.3.1 A comunidade e sua relevância para a boa sociedade

A literatura sociológica registra uma infinidade de definições de comunidade, o que tem levado vários autores a negar o próprio conceito. Etzioni (1995) opõe-se à alegação de que a profusão de noções



de comunidade revela a ausência de um conceito aceitável, argumentando que há, sim, um conceito claro e empiricamente verificável: as comunidades são os grupos humanos caracterizados por relações de afeto e pelo compartilhamento de valores e significados. Comunidade é uma combinação de dois elementos: (a) uma rede de relações carregadas de afeto entre um grupo de indivíduos, relações que frequentemente se cruzam e se reforçam umas às outras (em vez de tão somente relações individuais, uma a uma ou encadeadas); (b) uma medida de compromisso com um conjunto de valores compartilhados, normas e significados, e uma história e identidade compartilhadas - em resumo, com uma cultura particular (ETZIONI, 2001b, p. 142-43).

Para Etzioni, as relações de afeto e o compartilhamento de valores e significados continuam sendo comuns hoje em muitos grupos, constituídos com base em vínculos residenciais, profissionais, religiosos, culturais, étnicos, de orientação sexual, políticos ou outros. As comunidades de nossos dias apresentam características diferentes daquelas das sociedades tradicionais. Nas sociedades agrárias predominavam as comunidades territoriais, residenciais, ao passo que nas sociedades atuais há variados fatores que aproximam as pessoas. O conceito, para ele, se aplica também ao mundo virtual. As comunidades virtuais têm características próprias, com limitações e vantagens em relação às presenciais, mas não há dúvida de que afeto e partilha de valores morais podem permear as relações virtuais (ETZIONI, 2001b, p. 96 e ss.; 2004, cap. 4).

Relações Eu-Tu. As comunidades são o ambiente das relações Eu-Tu (ou Eu-Nós), as relações baseadas em fins; enquanto o mercado é o reino das relações Eu-Isso, relações baseadas em meios. Para Etzioni, a boa sociedade é definida como aquela em que as pessoas se tratam como fins, e não como meios, concepção apoiada na formulação de Martin Buber, filósofo que desenvolveu uma profunda filosofia da relação e do diálogo, cujo núcleo é a distinção entre as palavras-princípio Eu-Tu e Eu-Isso. A primeira constitui o mundo da relação e da presença imediata e a segunda, o mundo da experiência e da objetividade. “A relação com o Tu é imediata. [...] Entre Eu e Tu não há fim algum, nenhuma avidez ou antecipação [...] Todo meio é obstáculo. Somente na medida em que todos os meios são abolidos, acontece o encontro” (BUBER, 2001, p. 57). No pensamento de Buber, a



relação autêntica, imediata, entre os seres humanos, sem outro fim ou interesse para além do encontro, é fugaz e cheia de obstáculos, e seu ambiente natural é a comunidade. As relações Eu-Isso, próprias do mercado, são importantes para a vida humana, mas jamais podem preceder as relações Eu-Tu.

Relevância social das comunidades. As comunidades têm um decisivo papel na construção da boa sociedade e para o bem-estar dos seres humanos. De Kant a Marx, lembra Etzioni, grande parte da filosofia social partilha a visão de que o predomínio da orientação instrumental nas relações sociais é uma das maiores ameaças ao bem-estar das pessoas. Os resultados de inúmeras pesquisas científicas comprovam tal entendimento ao mostrar que a saúde física e mental está associada à integração das pessoas em ambientes marcados por relações afetivas, ao passo que as doenças (psíquicas, alcoolismo, drogadição etc.) são derivadas de situações de vida marcadas pelo isolamento e pela solidão. Os processos de fortalecimento das comunidades são o melhor meio de enfrentar esses males: terapias, tratamento para drogas e álcool, e delinquência juvenil são mais eficazmente desenvolvidos por programas apoiados no fortalecimento da comunidade (ETZIONI, 2000; 2001a).

As comunidades exercem, ainda, uma função moral fundamental. Além da voz moral interior (pessoal), há a voz moral comunitária, exterior ao eu e que pode reforçar a voz pessoal. Ao compartilhar e reafirmar os valores comunitários, estimulando seus membros a orientarem sua conduta por eles e censurando-os quando não o fazem, as comunidades são elementos indispensáveis para a precedência dos meios normativos sobre os meios coercitivos. Quanto mais eficazes são os meios normativos, menor é a necessidade de coerção. Pesquisas empíricas mostram que há forte conexão entre vínculo afetivo e voz moral: “as pessoas seguem mais facilmente a voz moral de outras pelas quais se preocupam, daquelas com quem têm laços afetivos; isto é, os membros de sua comunidade” (ETZIONI, 1996, p. 155). Isso, porém, não assegura que o seguimento da voz moral seja algo necessariamente positivo, nem que todas as comunidades sejam automaticamente boas. Os valores morais compartilhados e sustentados pela comunidade é que permitem dizer se uma comunidade é boa. Entre os valores, são particularmente destacados por Etzioni aqueles



que dizem respeito ao equilíbrio entre o bem comum e a autonomia individual: “comunidades não são boas por si; apenas comunidades que exibem certos atributos, um balanço entre vínculos e proteção do self, podem ser qualificadas como boas” (ETZIONI, 2001b, p. 144-45). O inimigo a combater não é apenas o enfraquecimento dos laços comunitários, mais comum no Ocidente, mas também o seu oposto: a supersocialização, o sufocamento e a opressão dos indivíduos no seio da comunidade.

Comunidades e democracia. Muitos estudiosos denunciam o caráter autoritário e opressivo das comunidades ao longo da história. Zygmunt Bauman (2003) assinala que a segurança proporcionada pelas comunidades tem tido muitas vezes como preço a perda da liberdade e da autonomia individual. Etzioni reconhece a legitimidade dessa crítica (lembrando que ela se aplica também ao Estado e ao mercado), mas contrapõe que, nas sociedades democráticas modernas, muitas comunidades praticam internamente a democracia e, além disso, é comum o multipertencimento comunitário: muitos indivíduos participam de mais de uma comunidade (religiosa, política, étnica, cultural etc.), o que lhes permite escolher as mais condizentes com a liberdade individual (ETZIONI, 1999; 2001a; e 2001b).

Os conflitos são intrínsecos à vida humana e estão presentes na comunidade. Não é possível nem desejável suprimi-los. O que é próprio da comunidade é o tratamento dos conflitos no âmbito dos vínculos, dos compromissos e dos valores que definem o conjunto. As desigualdades também são próprias da comunidade. Etzioni não acredita nem propõe uma visão igualitarista completa, mas postula que a perspectiva comunitarista é em favor da redução das desigualdades e da garantia de um mínimo de riqueza a todos: “A boa sociedade é aquela em que a desigualdade em cada comunidade e entre elas é significativamente reduzida. Igualdade *per se* não está sob consideração” (ETZIONI, 2001b, p. 149).

Comunidade de comunidades. A concepção comunitarista de Etzioni de modo algum é localista ou particularista. A expressão comunidade de comunidades, usada por Martin Buber (2006), é constantemente evocada pelo autor: a região é uma comunidade de comunidades locais, o país é uma comunidade de comunidades locais e



regionais, e o mundo é uma comunidade de comunidades nacionais. O comunitarismo é cosmopolita, planetário, e a articulação das comunidades é a via para enfrentar as cisões e guerras entre povos, a falta de sintonia entre os poderes centrais e as populações locais, bem como as múltiplas formas de antagonismo que colocam a própria sobrevivência da humanidade em risco (ETZIONI, 2004).

6.3.2 Concepção antropológica

Etzioni não possui obras estritamente voltadas à antropologia, mas em variados escritos desenvolve noções relativas ao tema, especialmente sobre as necessidades básicas e a natureza humana.

As necessidades básicas do ser humano. Etzioni considera que a política e as estruturas sociais devem ser responsivas às necessidades básicas do ser humano. A pirâmide de Abraham Maslow lhe parece uma formulação importante das necessidades humanas, mas não suficiente. Maslow estabelece cinco níveis de necessidades, cada qual sendo condição para o nível seguinte: 1. fisiológicas; 2. segurança (abrigo, sustento financeiro); 3. amor (afeto, pertencimento); 4. estima (reconhecimento das capacidades pessoais); 5. autorrealização (tornar-se o que o indivíduo pode ser). Etzioni (1980) apresenta uma hierarquia de necessidades parcialmente modificada e ampliada: 1. fisiológicas; 2. afeto, amor; 3. reconhecimento, aprovação; 4. sentido de contexto, de orientação, de coerência ou totalidade; 5. satisfação repetida; 6. sentido de estabilidade quanto às expectativas; e 7. adequação dos papéis às diferentes personalidades.

Há dois aspectos fundamentais a salientar. A primeira é a crítica de Etzioni à apropriação individualista da ideia de “autorrealização” (que está no topo das necessidades) nas sociedades de consumo, diferentemente da concepção comunitária, que insiste na associação entre realização pessoal e vivência comunitária. A segunda é a premissa de que as necessidades básicas do ser humano não podem ser manipuladas no longo prazo, embora possam ser por algum tempo, mediante formas “não-naturais” (próprias da mídia, de lideranças carismáticas, do fundamentalismo religioso e de outras). No longo



prazo, a sociedade não pode ser boa nem mesmo estável sem responder às necessidades dos seus membros. O oposto de responsividade é alienação, um fenômeno agudo em sociedades complexas, reproduzida em instituições e organizações que se valem de coerção ou incentivos econômicos para alcançar seus objetivos. A responsividade descarta o uso reiterado de formas verticais (*downward*) de decisão política, próprias das modalidades elitistas de governo; e requer que as necessidades básicas sejam atendidas mediante formas de decisão baseadas na combinação entre a autoridade e a participação dos cidadãos nas decisões políticas (ETZIONI, 2005).

Natureza humana. A concepção comunitarista está a meio caminho entre a visão otimista dos individualistas e a visão sombria dos social-conservadores: é uma concepção dinâmica, cuja premissa central é a natureza social do ser humano. “O homem não é senão um ser social: o que ele é depende do seu ser social e o que ele faz de seu ser social é irrevogavelmente ligado ao que ele faz de si mesmo” (ETZIONI, 1980, p. 2). Os achados científicos trazem inúmeras evidências em favor da tese comunitária que atestam que, para existir o eu, deve haver o nós. Como Taylor, Etzioni opõe-se às teses atomistas, que conduzem ao individualismo e ao ativismo individual inconsequente, e elabora uma concepção que vincula a parte (o indivíduo) ao todo (a sociedade e suas estruturas). O homem é um ser de relação, ontologicamente condicionado pela existência com os outros. Sob as diferenças entre as pessoas, o autor vislumbra uma natureza humana universal.

Como eu o vejo, a natureza humana é universal; nós somos - homens e mulheres, negros, marrons, amarelos, brancos e assim por diante - todos basicamente os mesmos sob as camadas e culturas adotadas e impostas sobre nós. Eu vejo uma grande quantidade de evidência de que as pessoas de diferentes eras, sociedades e condições mostram as mesmas inclinações básicas. [...] Há um forte acúmulo de evidência de que as pessoas têm uma profunda necessidade de vínculos sociais (ou ligações) e uma imperiosa necessidade de orientação normativa (ou moral) (ETZIONI, 1996, p. 33).



Não há virtudes inatas que nos conduzam sem esforço ao bem, nem vícios inatos que nos condenem ao mal. A magnitude da virtude humana depende de três condições: (i) a internalização dos valores; (ii) a evolução das formações sociais; e (iii) a redução da contradição inevitável entre plena ordem e plena autonomia. A socialização exerce um papel fundamental ao longo da vida: “a pessoa comunitária é, pois, alguém que está continuamente em conflito entre os chamamentos da natureza (moldados pela cultura da sociedade) e a voz moral, uma pessoa ‘condenada’ a lutar entre um eu inferior e um eu superior” (ETZIONI, 1999, p. 203-4). O reforço dos compromissos morais ao longo da vida é indispensável para assegurar que a virtude prevaleça na conduta pessoal (ETZIONI, 2004).

Essa concepção antropológica implica a desnecessidade de heróis abnegados para viabilizar a comunidade. Viver em comunidade não pressupõe a crença na necessidade de um ser humano heroico, altruísta e disposto a sacrificar-se em nome do coletivo. A vida em comunidade assenta-se na condição social dos humanos, naturalmente seres de relação, vocacionados ao convívio social, necessitados de relações afetivas próprias da vida comunitária e, ao mesmo tempo, de autonomia individual. Os seres humanos, de modo geral, estão habilitados à vida em comunidades que combinam o bem comum com a autonomia individual.

Os programas comunitários e as políticas públicas não devem basear-se em chamamentos heroicos. As boas sociedades limitam o estímulo a programas morais heroicos - aqueles apoiados em exigências acima das características naturais dos seres humanos - e optam por programas adequados aos limites e potencialidades humanas.

A concepção antropológica equivocada do paradigma liberal neoclássico é um tema reiteradamente abordado por Etzioni. Tal paradigma apoia-se em premissas falsas, como as de que os seres humanos são movidos fundamentalmente pelo prazer, bem como são capazes de conduzir-se amplamente pela razão. Contra a suposição neoclássica de que as pessoas buscam maximizar a própria utilidade (prazer, felicidade, consumo), o paradigma sociopolítico (ou comunitário) afirma que as pessoas têm duas fontes de valoração: prazer e moralidade. E, ao invés da suposição neoclássica de que as pessoas



tomam decisões fundamentalmente racionais, o pressuposto comunitarista é o de que as pessoas selecionam os meios à base de seus valores e emoções.

Os seres humanos jamais são puramente racionais. A racionalidade é limitada pelo componente emocional, sempre presente, e todas as decisões são sub-rationais. A ciência é um guia insuficiente para a ação humana, pois a análise científica procede por fragmentação dos fenômenos que estuda, enquanto a ação requer relacionar-se com uma gama de elementos que envolvem o fenômeno. Por isso, nós, os humanos, enfrentamos o mundo complexo e mutante de um modo distinto da simples aplicação de um conjunto de variáveis especializadas. E grande parte das decisões individuais é influenciada pelas coletividades sociais, que são (ou podem ser) mais racionais que seus membros individualmente e que têm maior peso nas mudanças de tomada de decisões individuais que as características individuais. Isso significa que a análise socioeconômica da deliberação da e decisão não deve começar pelos indivíduos e, sim, pelas coletividades sociais às quais esses indivíduos pertencem (ETZIONI, 2007, p. 243 e ss.).

6.3.3 Concepção moral

Chama a atenção a ênfase de Etzioni na relevância da dimensão moral para a boa sociedade, o que o aproxima de autores do espectro conservador. Etzioni tem uma explicação bastante clara a esse respeito: a moral é uma dimensão essencial à vida em sociedade, mas sua importância, em geral, é realçada apenas pelos social-conservadores e esquecida pelos liberais e pela esquerda. Isso tem levado a sociedade à visão de que as pautas morais são um patrimônio dos setores conservadores, que se beneficiam disso ao agregar politicamente grandes contingentes de cidadãos preocupados com as questões morais. É imperiosa a elaboração de uma concepção moral progressista, a formação de um centro democrático moral, e o comunitarismo responsivo assumiu essa como uma tarefa intelectual central (ETZIONI, 2006).

Por moral, Etzioni (2004, p. 151) entende “um leque de valores



morais-sociais - de considerações normativas ou de ‘deveria’, incluindo justiça e igualdade, não apenas de valores pessoais como veracidade e reputação, um conjunto de valores mais pessoais e limitados”. Os valores morais são condicionantes fundamentais do comportamento humano. De forma similar ao que propõem os estudos de cultura política e de socialização política, o autor entende que o comportamento é em boa parte consequência de condicionantes socioculturais (valores e crenças) e, em parte menor, de cálculo racional.

Diferentemente de outros comunitaristas, o autor assume uma concepção moral moderadamente deontológica - sendo que a palavra grega *deon* significa dever vinculante -, seguindo a diretriz ética proposta por Kant. “A essência da posição deontológica é a noção de que as ações são moralmente corretas quando se conformam a um princípio ou dever relevante” (ETZIONI, 2007, p. 42). A deontologia opõe-se ao utilitarismo do paradigma neoclássico liberal, que justifica as ações humanas com base em sua utilidade para o maior número de pessoas. O critério adotado pela deontologia para julgar a moralidade de um ato é o dever moral que cumpre ou do qual descuida. As consequências importam, mas são secundárias. A insistência é na observância das regras morais (ETZIONI, 2006 e 2007).

Voz moral. A boa sociedade, a sociedade comunitária, apoia-se muito mais na voz moral que na coerção. A expressão voz moral é adequada, segundo o autor, porque as pessoas a ouvem, à exceção dos sociopatas. Trata-se de “uma forma peculiar de motivação: alenta as pessoas a aderirem aos valores que subscrevem” (ETZIONI, 1999, p. 150). A voz moral interna insta a pessoa a orientar-se pelos valores aos quais adere e abster-se de condutas que os contrariem enquanto a voz comunitária estimula seus membros a terem uma conduta coerente com os valores da comunidade. A influência da voz moral sobre a conduta das pessoas tende a ser mais forte quando a voz interna é reforçada pela voz comunitária, e a voz moral da comunidade é mais eficaz quando apela a valores já estabelecidos. Quanto maior sua eficácia, menos necessária é a coerção. Muitos dos agudos problemas sociais atuais, incluindo o crescimento da violência e da criminalidade, estão relacionados à perda da força moral das comunidades, levando amplos segmentos da sociedade a pedir aos governos mais repressão e coerção - sem êxito. A estratégia para o enfrentamento



dos grandes problemas sociais requer um esforço para que as comunidades retomem seu papel moral em favor da coesão e da ordem social.

Os esteios da educação moral. A família, a escola e a comunidade desempenham papel fundamental na formação e na disseminação de valores morais construtivos, cujo debilitamento leva fatalmente ao enfraquecimento da ordem social voluntária e à necessidade do aumento da coerção. Etzioni compartilha do pressuposto de que os primeiros anos de vida são fundamentais para a formação moral da pessoa. Por isso, está particularmente preocupado com as rápidas e profundas transformações da configuração familiar e seu impacto sobre as crianças: o pouco tempo dedicado pelos pais aos filhos em razão de trabalho e outros envolvimento, o déficit parental e de filhos, o incremento de divórcios e separações, e as novas formas de matrimônio são exemplos de mudanças cujos impactos sobre as crianças requerem políticas públicas específicas, elaboradas por especialistas. São urgentes ações de fortalecimento das famílias, incluindo a preparação ao matrimônio, medidas socioeconômicas que estimulem a geração e cuidado de filhos e ações em prol do reconhecimento do papel da família na sociedade. Para os comunitaristas, a família desejável é biparental, tendo pais e mães os mesmos direitos e responsabilidades, ambos preocupados com a continuidade das relações familiares no tempo, dedicando bastante tempo e comprometidos com a boa educação moral dos filhos (ETZIONI, 1993a; 1999a; 2001a).

A escola tem como missão primeira a formação do caráter pessoal, que, em essência, significa a aquisição da “capacidade de controlar os próprios impulsos e automobilizar-se em prol de atos para além da mera satisfação de necessidades biológicas e desejos imediatos” (ETZIONI, 1993a, p. 91), o desenvolvimento de capacidades próprias, de um eu superior e mais forte, habilitado à ação cívica e moral. A recusa de muitas escolas norte-americanas em assumir explicitamente a tarefa da formação do caráter em nome da livre adoção de valores esconde o fato de que é impossível à escola não afetar os valores morais de seus alunos. Não há educação moralmente neutra. Por isso, a posição comunitarista é a favor de uma educação moral e cívica mediante palavras e atos. Os valores a serem ministrados são aqueles próprios do núcleo moral e democrático da sociedade.



Os esportes coletivos são meios para ensinar disciplina e controle dos impulsos. O tratamento dado às pequenas e grandes infrações às regras da escola é oportunidade de aprendizagem acerca do respeito às normas sociais (e da necessidade de mudança em certos casos). Comprometidas com a democracia, as escolas não devem deixar de reconhecer abertamente o papel da autoridade. A educação cívica deve incluir oportunidades de praticar habilidades cívicas, como o serviço voluntário à comunidade e tarefas de tutoria. O reconhecimento do papel da religião não deve implicar a adoção de uma em particular. A educação sexual não deve ser vista como tema técnico e, sim, como tema repleto de valores, abrangendo desde o respeito aos outros até as condutas sociais responsáveis. A ênfase na formação do caráter não significa o desmerecimento da dimensão cognitiva: a autodisciplina é fator fundamental para a concentração nos estudos e para a aquisição de habilidades (ETZIONI, 1993a; 1993b; 1999a; e 2001a).

Negação do particularismo e do relativismo moral. Os valores morais discutidos e avaliados democraticamente no interior das comunidades conferem-lhe legitimidade maior do que as simplesmente apoiadas na tradição ou impostas autoritariamente. Mas não é a simples validação pela maioria que confere legitimidade moral, nem as comunidades têm a autoridade moral suprema. São indispensáveis freios e contrapesos sociais às próprias comunidades, assim como ao Estado e ao mercado. Etzioni não faz qualquer concessão ao relativismo e ao particularismo baseado na comunidade. O fato de uma comunidade legitimar em 100%, por exemplo, o trabalho infantil, o matrimônio de crianças com pessoas adultas ou a mutilação sexual feminina, não confere legitimidade moral a tais práticas. “Portanto, a nenhuma comunidade lhe está permitido violar o direito de reunião, de livre expressão, de nenhuma pessoa, seja membro da comunidade, visitante ou um mero transeunte” (ETZIONI, 2001, p. 50). A Constituição estabelece limites para os valores particulares das comunidades e o Estado deve proteger todos os membros de todas as comunidades, acima de valores particulares.

Etzioni também não faz concessão ao relativismo transcultural. A posição, em princípio simpática, de que não há valores mundiais, de que os valores ocidentais - incluída a teoria dos direitos humanos - têm validade apenas no Ocidente por serem componentes de uma



cultura específica, é relativista e impede avanços rumo à finalidade maior da perspectiva comunitarista, que é a constituição de uma comunidade mundial de comunidades. Etzioni propõe que se avance nesse caminho mediante diálogos morais de alcance mundial. Avalia que, em grande parte, as restrições ao direito internacional e a muitas declarações, incluída a Carta das Nações Unidas, tem a ver com a forma como foram elaborados tais documentos. Se fossem frutos de um parlamento mundial ou de um tribunal mundial representativo, obteriam reconhecimento muito maior. A proposta comunitarista é pela construção democrática de um núcleo limitado de valores globalmente compartilhados. “Os diálogos morais transculturais se constituem sobre a base de valores globais substantivos, valores que formulam uma exigência a todos e não guardam relação específica com uma comunidade ou sociedade em particular” (ETZIONI, 1996, p. 278). No mesmo sentido, está o chamamento moral à provisão de bases socioeconômicas aos membros de todas as comunidades, indispensável para assegurar liberdades políticas e democracia em escala global.

Lei e moral. Para que uma sociedade seja comunitária, “grande parte da conduta social deve ser ‘regulada’ mais pela confiança na voz moral do que na lei, e o alcance da lei deve limitar-se em grande medida ao que a voz moral sustenta” (ETZIONI, 1996, p. 169). Em outras palavras, “a lei, na sociedade comunitária, é primeiro e acima de tudo a continuação da moralidade por outros meios” (ETZIONI, 2004, p. 158). Leis têm pouca capacidade de transformar relações sociais; aquelas “que pegam” são as que se embasam nos valores aceitos pelas pessoas, havendo um processo de retroalimentação entre leis e valores. Os valores morais estão em constante transformação, acompanhando a vida em sociedade e as mudanças no interior das comunidades. A elaboração legislativa, por sua vez, deve levar em conta a cultura e as mudanças morais - vale mais a cautela do que a pressa em propor novas leis.

O que há nas sociedades ocidentais das últimas décadas é o excesso de leis paralelamente ao decréscimo da força moral das comunidades. A expectativa exagerada na capacidade das leis de moldarem condutas e de transformar hábitos é enganosa, ilustrada por fatos como o fracasso da proibição do consumo de álcool, do aborto ou do divórcio, que tenderam, inclusive, a ter o efeito contrário. A



eficácia das leis depende de sustentação moral: “as normas legais se desenvolvem melhor secundando os novos princípios morais compartilhados do que tratando de exercer a liderança para a sua transformação” (ETZIONI, 2001, p. 48). São exemplos bem-sucedidos a afirmação dos direitos civis, a redução do tabagismo e as condutas pró-meio ambiente nos Estados Unidos, decorrentes muito mais dos novos valores assumidos pelas pessoas do que de proibições e coações legais.

O fundamento do direito comunitário está na seguinte proposição: “em uma boa sociedade, o direito é primeiro e antes de tudo a continuação da moral por outros meios” (ETZIONI, 2001b, p. 173). Não se exclui a possibilidade de o direito conduzir até certo ponto uma mudança social, mas, se a cultura moral não acompanha de perto o direito, haverá uma crescente tendência da ordem social em direção ao autoritarismo.

Diálogos morais e megálogos. A cultura moral de uma comunidade se forma e se transforma mediante diálogos morais, que ocorrem permanentemente em conversações cotidianas (nas casas, nos bares, nas escolas, nos locais de trabalho e de lazer) e por vezes em reuniões, assembleias e eventos formais. Os diálogos morais consistem, no essencial, na avaliação e na discussão acerca de convicções e crenças que regem o comportamento das pessoas, como as questões acerca das nossas obrigações em relação ao meio ambiente, aos direitos da mulher, à união de homossexuais, à penalização de jovens e crianças, e à crueldade contra animais, entre outras (ETZIONI, 2001, p. 61 e ss.). Não são discussões entre especialistas e, sim, entre cidadãos; mais de natureza ética que lógico-empírica.

Se isso se aplica a uma comunidade local, pequena, será viável também em sociedades inteiras? Etzioni acredita que sim. O processo constante das conversações morais não se esgota no plano local, pois milhares de conversações locais acabam por constituir redes que abarcam toda a sociedade; redes tecidas em encontros regionais e nacionais da sociedade civil, dos partidos, de órgãos estatais e dos vínculos eletrônicos via internet. Esses grandes diálogos são os *megálogos* que, frequentemente, são “amplos, desordenados (não seguem um padrão claro), seu começo é confuso e não chegam a conclusões claras ou decisivas. Todavia, em sociedades relativamente comuni-



tárias os megálogos conduzem a mudanças significativas nos valores nucleares” (ETZIONI, 2001b, p. 136).

A cada vez, alguns poucos temas se sobressaem nos diálogos morais entre as pessoas e nos meios de comunicação de uma sociedade nacional, temas esses que constituem os megálogos. Os meios de comunicação são um importante espaço de constituição desses grandes diálogos e exercem sobre aqueles expressiva influência, mas que não deve ser sobrevalorizada a ponto de considerar que seguem necessariamente a voz da mídia.

Os megálogos são o principal meio de transformação da cultura moral: “a melhor maneira de mudar a direção de uma sociedade é produzir um megálogo acerca da substância dos valores de seus membros e da intensidade dos seus compromissos com os valores que afirmam” (ETZIONI, 2001b, p. 170). Entre as questões apontadas por Etzioni como temas relevantes para megálogos nas sociedades comunitárias estão as que afetam a reforma do Estado de bem-estar, como o enfrentamento da desigualdade, o equilíbrio entre centralização e descentralização, e a construção de uma comunidade de comunidades.

6.3.4 Concepção sociopolítica

A comunidade está no centro da concepção sociopolítica do comunitarismo responsivo e é indispensável para a boa sociedade. Isso não significa que esteja acima do indivíduo: indivíduos e comunidades são mutuamente constitutivos e suas relações são ao mesmo tempo complementares e tensas. O comunitarismo responsivo recusa o coletivismo; o pertencimento comunitário significa que a pessoa é parte integral, mas não é nem consumida, nem absorvida pela comunidade (ETZIONI, 1996c).

Tendo vivido a experiência dos kibbutzin israelenses na juventude (alguns dos quais pendiam excessivamente ao coletivismo), em um ambiente social inclinado exageradamente ao individualismo e coerente com a melhor tradição comunitarista (a tradição judaica e cristã, o socialismo utópico, o liberalismo social, os comunitaristas responsivos, o republicanismo cívico), Etzioni desenvolve um pen-



samento voltado à afirmação do equilíbrio entre o coletivo e o individual, a ordem social e a autonomia, as responsabilidades e os direitos. Confrontando o discurso neoconservador, de um lado, e o discurso individualista, de outro, o autor propõe a substituição da antiga regra de ouro, que estabelecia a prevalência do bem comum e da ordem social, por uma nova regra de ouro: “respeita e defende a ordem moral da sociedade da mesma maneira que queres que a sociedade respeite e defenda tua autonomia” (ETZIONI, 1999, p. 18).

Em vista do contexto de sua obra, Etzioni dedica muitas páginas à desmistificação dos dogmas individualistas, expressos, por exemplo, no campo das políticas públicas pela defesa incondicional da autonomia individual e da privacidade. A privacidade é um valor fundamental da democracia; sem ela nenhuma sociedade é livre. Mas o que se tornou frequente nos Estados Unidos a partir dos anos 1960 é a defesa unilateral da privacidade, desacompanhada da preocupação com o bem comum, presente na cultura cívica, nas políticas sociais e nas doutrinas legais. Os imoderados campeões da privacidade (incluindo a *American Civil Liberties Union* (ACLU), de honorável trajetória em favor dos direitos civis) estiveram engajados não só em excessos retóricos, mas fizeram oposição a todas as políticas voltadas ao bem comum que tenham significado de algum modo a limitação da privacidade (exemplos: testes de teor alcoólico, de HIV, revistas íntimas e rastreamento da trajetória pessoal para exercício de certas funções, entre outras). A posição comunitarista pelo equilíbrio significa um grande cuidado com a privacidade, mas, ao mesmo tempo, avaliza políticas que em certos casos limitam a privacidade em nome da proteção do bem comum (ETZIONI, 2004e; 2012).

As sociedades comunitaristas requerem ordem, voluntária, fundada especialmente em meios normativos (educação, liderança, consenso, pressão dos pares, exibição de modelos, exortação e vozes morais da comunidade). Uma ordem moral que requer a restauração cívica, ou seja, a retomada dos valores cívicos que fazem parte da trajetória da sociedade norte-americana e que nas últimas décadas foram suplantadas pela visão individualista, mas sempre respeitosa dos direitos individuais. Ordem marcada por um pluralismo limitado por valores compartilhados (ETZIONI, 1999).



Dada a exacerbação do discurso dos direitos, Etzioni e os comunitaristas responsivos propugnaram uma moratória de direitos nos Estados Unidos e a retomada das virtudes sociais: “o retorno à linguagem das virtudes sociais, interesses, e, acima de tudo, responsabilidades sociais irá reduzir a litigiosidade e reforçará a cooperação social” (ETZIONI, 1993a, p. 7). A reivindicação de direitos sem as responsabilidades correlatas é antiética e ilógica. Direitos presumem responsabilidades. Do mesmo modo, a insistência nas responsabilidades presume a afirmação de direitos (ETZIONI, 1996).

Equilíbrio entre Estado, comunidade e mercado. A boa sociedade é caracterizada pelo tripé Estado-comunidade-mercado em equilíbrio; esferas complementares que devem atuar sinergicamente, uma vez que cada qual tem uma contribuição própria e insubstituível, que não pode ser adequadamente suprida por outra. A terceira via etzioniana considera que o Estado tem entre suas principais atribuições a segurança e a saúde pública, a regulação do mercado e a proteção ambiental. O mercado é tido como o melhor motor para a produção de bens e serviços, de geração de oportunidades de trabalho, de emprego e de progresso econômico; enquanto que a comunidade é a melhor alternativa para a prestação de uma série de serviços sociais e indispensável para a difusão de valores morais compartilhados (ETZIONI, 1999; 2001a; 2007).

Nas sociedades ocidentais atuais, a comunidade é o sócio preterido do tripé, avalia Etzioni, havendo necessidade de um reforço substancial de seu papel. O desmerecimento do papel das comunidades está associado à manutenção da dicotomia público/privado: para o suprimento das necessidades sociais, tende-se a buscar ou a via estatal ou a privada, esquecendo que a melhor alternativa em muitos casos é a via comunitária. O autor preconiza a superação da dicotomia público/privado via o uso de modelos híbridos nas políticas públicas, em que Estado, comunidade e mercado aparecem juntos. Alguns exemplos de modelos híbrido são: a) serviços sociais prestados por instituições religiosas e associações de voluntários parcialmente financiadas pelo governo; b) organizações privadas sem fins lucrativos (universidades, teatros, museus) que contam com recursos estatais, mas que se mantêm principalmente com dinheiro auferido com doações, taxas e rendas; c) vales estatais, com os quais os ci-



dadões podem adquirir serviços da comunidade ou produtos do mercado (auxílio-moradia, pré-escola); d) sistemas públicos de televisão e mídias na forma de sociedade mista, com cotas adquiríveis pelos usuários. E acrescenta: “Há atualmente um leque muito maior de possibilidades para fazer combinações em assuntos relacionados à provisão de serviços essenciais (especialmente água), serviços públicos (como transporte urbano e escolas) e outros. É chegada a hora de superar a dicotomia simplista mercado e Estado” (ETZIONI, 2001, p. 89).

Subsidiariedade e fortalecimento das comunidades. A sociedade comunitarista promove a subsidiariedade: a solução local de problemas que estejam ao alcance de famílias, vizinhança e pequenas comunidades, devendo as instituições intermediárias e instâncias do Estado desempenhar os serviços de maior escala. Etzioni, na senda da tradição tocquevilliana e do socialismo não marxista, faz uma leitura comunitarista da subsidiariedade, enaltecendo o papel das comunidades e das instâncias de poder local. As comunidades podem desempenhar um papel relevante no âmbito das políticas sociais, com maior qualidade humana que o Estado. Sua relevância é tamanha que “as comunidades podem chegar a ser a mais importante nova fonte de serviços sociais no futuro previsível” (ETZIONI, 2001, p. 30). Isso não quer dizer que em sociedades complexas as comunidades possam assumir a maioria dos serviços prestados pelo Estado, e, sim, que uma parte deles pode lhes ser “devolvida” ou desenvolvida de forma mista. O autor alerta que cabe analisar com cuidado a fusão de instituições locais/regionais em nome de maior eficiência, pois os benefícios contábeis podem não compensar os custos daí decorrentes ao tecido social.

Para que possam cumprir seu papel, as comunidades devem ser fortalecidas por políticas públicas como a disponibilidade de instituições e de equipamentos públicos locais; a melhoria e a segurança dos espaços públicos; a abertura à participação na tomada de decisões; a adequação da geografia administrativa das instituições públicas à vida das comunidades; a adaptação das políticas a unidades sociais menores; a cooperação entre comunidades e polícia; entre outras (ETZIONI, 2001).



Boa sociedade e sociedade civil. Etzioni é um ardoroso defensor do papel da sociedade civil (cívica) na construção da boa sociedade e dedica uma obra importante - *The Active Society*, publicada em 1968 - à formulação de uma teoria voltada à construção de uma sociedade livre, cujo núcleo é a ideia da sociedade e do cidadão ativos na passagem da sociedade moderna à pós-moderna. Em cada molécula social e em cada coletividade há energia latente suficiente para a ampla realização de valores. É preciso liberá-la e canalizá-la, transformando-a em energia pública. O incremento do conhecimento e da tecnologia, próprio da sociedade pós-moderna, carrega virtualidades da sociedade ativa, mas para que se materialize é necessária a expansão da orientação ativa, constituída por três componentes principais: a autoconsciência, o compromisso com objetivos e o acesso a níveis de poder. “Ser ativo é ser consciente, comprometido e potente” (ETZIONI, 1980, p. 5). Enquanto a sociedade passiva é marcada por aquiescência, reatividade, tribalismo e nacionalismo, a sociedade ativa é proativa, aberta e cosmopolita. A construção de autênticas comunidades serve a essa finalidade maior da edificação da sociedade ativa.

Como Buber, Etzioni ressalta a distinção e a supremacia do princípio social sobre o princípio político. “A ação social, como a que tem lugar em e entre os membros da família, os vizinhos, as associações de voluntários e as comunidades, é prioritária em relação à ação política”, assinala o autor, complementando que “aqui difiro daqueles que tendem frequentemente, inadvertidamente, a equiparar ação social com ação política e sociedade com Estado” (ETZIONI, 1999, p. 171). Os liberais acreditam nas virtudes do livre mercado; os social-conservadores, nas virtudes do bom Estado; e os comunitaristas, nas virtudes da boa sociedade (ETZIONI, 2004). Essa visão nada tem a ver com a desvalorização da ação política; pelo contrário, a revitalização da política é uma tarefa inadiável. Etzioni assume a perspectiva republicana do cidadão ativo e virtuoso, interessado, informado, que vota, participa de assembleias e debates, integra organizações sociais, insere-se em manifestações públicas, acompanha e fiscaliza a ação dos agentes políticos. Em diversas obras, expõe críticas mordazes à política norte-americana ao dizer que, na maior parte, não passa da defesa de interesses particulares e que está maculada de corrupção. Dessa forma, é preciso recapturar a política para os fins



da comunidade (ETZIONI, 1993a, cap. 8).

Do ponto de vista da distribuição de bens, a boa sociedade assegura a todos um mínimo básico satisfatório, ou seja, um conjunto de bens como alimento, habitação segura, vestimenta e assistência à saúde. Etzioni assina o compromisso da esquerda social-democrata: “ninguém pode ver-se completamente privado da assistência do Estado de bem-estar ou abandonado na rua, inclusive quando se negue a trabalhar, assistir aulas ou a desempenhar serviços comunitários” (ETZIONI, 2001, p. 57).

Ao tratar do papel da sociedade civil, Etzioni insiste numa questão conceitual: o termo civil. Quando se fala em sociedade civil ou cívica, a civilidade em geral é entendida como a maneira cordata de tratar problemas e utilizada para destacar os estamentos intermediários entre o indivíduo e o Estado. Essa noção de civilidade assegura uma boa comunicação entre os cidadãos, mas pouco se ocupa de questões normativas, do que é correto e incorreto. Por isso essa concepção é insuficiente: não basta uma sociedade civil, é preciso uma boa sociedade, uma sociedade virtuosa, com um núcleo de valores compartilhados. Não se trata apenas de revitalizar a sociedade civil e, sim, de remoralizar a sociedade. Nesse sentido, o autor busca diferenciar-se de Habermas, Putnam e outros autores que enaltecem os vínculos sociais sem preocupar-se suficientemente com os valores compartilhados pelas organizações sociais (ETZIONI, 1999, p. 123 e ss.).

Essa abordagem se reflete na concepção de democracia. Para Etzioni, grande parte dos autores identificados com a democracia deliberativa concebe a deliberação nos termos da civilidade, como ato racional, desvinculado de emoções e sentimentos - uma concepção racionalista tipicamente liberal. O deliberacionismo racional (a concepção racionalista da democracia deliberativa) é uma romantização da deliberação e choca-se com o fato de que no ato deliberativo os seres humanos não são agentes isolados ou supridos de software analítico, mas membros de uma comunidade que carrega seus valores morais quando se reúnem para tomar decisões. A dimensão normativa envolve todas as decisões: “quando se adota uma posição relacionada com problemas capitais de política, a eleição de valores domina tudo” (ETZIONI, 1999, p. 123). Assim, a democracia deliberativa deve in-



corporar a lógica dos diálogos morais, do diálogo sobre valores (ETZIONI, 1996 e 2004). Três procedimentos são próprios desta metodologia: (i) chamamento a um valor dominante compartilhado pelas várias partes; (ii) trazer um terceiro valor quando há dois em conflito; e (iii) a educação, a persuasão e a liderança de valores. Esses procedimentos têm um elemento comum: o de que uma pessoa é capaz de mudar os valores ou as preferências de outros, aspecto alheio ao pensamento individualista. Trata-se de diálogos de convicções, não de meros diálogos procedimentalistas (ETZIONI, 1999, p. 131 e ss.).

Pluralismo cultural e unidade. As abundantes lutas por razões étnicas e culturais das últimas décadas mundo afora nos alertam, segundo Etzioni, para o fato de que a existência de comunidades fortes pode estar associada à intolerância intercomunitária. As versões extremadas de autocentração comunitária são um fator de violência intergrupar. O paradigma sociopolítico está desafiado a mostrar as vias pelas quais se pode fortalecer tanto os laços da comunidade ampla quanto os das comunidades particulares. A imagem mais adequada para ilustrar o pluralismo com unidade em âmbito nacional (o modelo da comunidade de comunidades) é o mosaico, que “simboliza uma sociedade na qual diversas comunidades mantêm suas particularidades culturais [...]. Ao mesmo tempo, estas distintas comunidades reconhecem que são partes integrais de um todo mais amplo” (ETZIONI, 1999a, p. 228).

Contra os extremos do assimilacionismo (tentativa de converter todos os grupos a uma comunidade geral) e das políticas de identidade (defesa do direito às diferenças culturais, sem unidade), trata-se de estabelecer que o respeito à diversidade cultural é limitado por valores gerais da sociedade, assentados na Constituição. Os valores gerais estão acima dos valores particulares das comunidades, mas deve haver da parte das autoridades sensibilidade para não tensionar desnecessariamente os valores particulares das subculturas. Um exemplo de integração com respeito às particularidades refere-se à língua: a aprendizagem do idioma oficial do país pelos imigrantes, além de um dever, é um direito, o que não impede o cultivo da língua original. Em vez de políticas de identidade, políticas de reconhe-



cimento, assentadas em diálogos morais que busquem o equilíbrio entre o particular e o geral (ETZIONI, 2000).

É inegável que a concepção etzioniana está isenta de acusações que consideram o comunitarismo um discurso em favor de particularismos culturais e de incentivo aos conflitos interculturais, ou, por outro lado, de defesa de uma globalização homogeneizadora, que sufoca as diferenças entre os povos. O modelo da comunidade de comunidades é uma proposta de integração e de respeito às diferenças, tanto no âmbito do país como no do planeta.

6.3.5 Concepção econômica

Etzioni realiza um empreendimento de grande envergadura intelectual ao propor um paradigma inovador, o paradigma sociopolítico ou Eu-Nós, alternativo ao neoclássico, predominante no contexto norte-americano e ocidental do fim do século XX. O novo paradigma, sistematizado no livro *The Moral Dimension: Towards a New Economics* (1988), teve grande repercussão nos meios científicos e tornou-se uma referência central para a socioeconomia e a estruturação da SASE. A socioeconomia é a teoria econômica desse novo paradigma e procura explicar o comportamento econômico à luz de variáveis sociais, psicológicas e políticas.

Esquemáticamente, o modelo neoclássico tem como premissas centrais: (i) os indivíduos são movidos pelo autointeresse, tomando decisões com base na expectativa de maximizar seus benefícios; (ii) as escolhas dos indivíduos derivam de um cálculo racional, cujo núcleo é o autointeresse; (iii) as escolhas dos indivíduos são fundamentalmente escolhas pessoais; e (iv) o indivíduo é a unidade de tomada de decisão. Enquanto que o paradigma sociopolítico sustenta-se sobre bases radicalmente distintas: (i) grande parte das decisões das pessoas não se apóiam no autointeresse; as pessoas decidem com base em ao menos duas fontes de valoração: o prazer e a moralidade; (ii) a unidade de tomada de decisões são as coletividades sociais; (iii) os valores e as emoções têm destacado papel nas decisões; a capacidade racional dos indivíduos é limitada e envolta na dimensão



afetivo-valorativa; e (iv) o mercado não constitui uma esfera separada; é um subsistema da sociedade (ETZIONI, 1993b e 2007).

O mercado é um subsistema da sociedade. O mercado não é uma esfera separada da sociedade, mas está imerso numa cápsula social, que é a sociedade. O alcance e a variedade das transações que acontecem no mercado e as formas de competição entre os agentes e os grupos econômicos são em grande medida determinados pela sociedade. Etzioni opõe-se terminantemente à concepção neoliberal do mercado como uma esfera independente e autorregulada, e rejeita a visão da concorrência perfeita, bem como a prevalência dos valores mercantis na sociedade na vida social. O mercado é uma das pernas do tripé da boa sociedade, e jamais pode ser o centro gerador dos valores que organizam o convívio social.

O mercado não é algo negativo, ao contrário: é o melhor motor para a produção de bens e serviços, e para o progresso econômico, mas só o mercado regulado é compatível com a boa sociedade. A competição no mercado é uma forma de conflito, que deriva de interesses e objetivos divergentes dos indivíduos, os quais, postos juntos, jamais formam um conjunto harmonioso. São indispensáveis mecanismos para conter e proteger a competição, prevenindo uma escalada que pode conduzir à autodestruição. Indo além da oposição conceitual entre competição livre e intervenção da administração, a socioeconomia adota o conceito de competição encapsulada, segundo a qual “o contexto social que limita a finalidade da competição não é simplesmente uma fonte de restrições para o mercado, mas também uma precondição para a sua capacidade de funcionar” (ETZIONI 2007, p. 263). Trata-se de buscar um nível apropriado de competição, pois, adequadamente limitada, ela é uma força construtiva; enquanto que desatada é fortemente destrutiva; e a reprimida perde seu poder criativo.

Os principais mecanismos para o controle da competição em níveis aceitáveis são os fatores normativos, sociais e administrativos. Etzioni destaca a importância dos fatores normativos. Todas as sociedades têm sistemas de valores que orientam as condutas legitimadas socialmente e esses valores influenciam fortemente a competição. Um primeiro aspecto dessa contenção diz respeito à crença nas vir-



tudes morais da competição em geral. Nos Estados Unidos, por exemplo, é muito forte a crença nas virtudes do livre mercado, enquanto que em outras sociedades prevalece uma visão menos otimista e mais favorável à limitação da concorrência. Outro aspecto é o da visão sobre as regras do jogo: se vale a pena ganhar a qualquer custo ou se só vale com regras justas. Um terceiro aspecto é a constatação de que certas normas ajudam a manter baixos os custos de transação. Um exemplo é o da confiança entre os agentes econômicos: grande parte das transações é feita por meios que envolvem confiança interpessoal. Na mesma linha que Coleman, Putnam e outros intelectuais afinados com o conceito de capital social, Etzioni ressalta a importância no ambiente econômico da confiança, entendida como “uma variável contínua e não dicotômica; é mais elevada em algumas indústrias, subculturas e variedades que em outras. Quanto mais débeis são os fatores normativos relevantes e, portanto, quanto mais débil é a confiança, maiores são os custos de transação” (ETZIONI, 2007, p. 269).

Os vínculos (laços) sociais existentes, tanto no nível micro como no macrossocial, desempenham igualmente um papel importante na limitação da competição. Os vínculos sociais tendem a unir as pessoas por sentimentos mútuos positivos, muitas vezes potencializados por compatibilidades étnicas, de classe, de personalidade, de geração ou outras. Etzioni propõe a hipótese de uma relação curvilínea entre laços sociais e competição: mantidos os demais aspectos envolvidos, quando os vínculos são débeis ou inexistentes, a competição tende ao conflito total (caso de greves amplas e destrutivas, sabotagem e violência); quando há laços sociais fortes, a competição tende a se estabilizar em limites que não desestruturam a cápsula social. Daí o entendimento de que “a competição não prospera em sistemas individuais [...] mas no nível médio, onde os vínculos sociais são suficientemente fortes para manter a confiança mútua e os custos de transação baixos, porém não tão fortes que suprimam a orientação ao intercâmbio” (ETZIONI, 2007, p. 273). Mais entre estranhos totais, menos que entre parentes e amigos, a competição controlada pressupõe a distinção entre comportamentos ofensivos (por exemplo, tramoias) e comportamentos aceitáveis ou toleráveis. Nesse ponto, os laços sociais e os fatores normativos se entrecruzam.

A administração também desempenha um papel próprio no mo-



delo da competição encapsulada. Em decorrência dos conflitos endêmicos do mercado, é indispensável o papel de árbitro e o de dissuasão da violência exercido pelas instâncias estatais. As leis que protegem a propriedade privada, a moeda, a proibição da fraude e da violência ajudam a manter a cápsula social que envolve a competição do mercado. Mas, quando o governo leva longe demais seu papel e influencia no resultado da competição, ele sufoca a concorrência e coloca em risco a cápsula social. Quanto mais fortes são as proibições morais e os laços sociais, menos necessária é a ação governamental; quanto maior a preocupação em limitar os freios da coação administrativa, maior deve ser o reconhecimento do valor dos mecanismos normativos da comunidade (ETZIONI, 2007).

6.4 O impacto do pensamento comunitarista

O comunitarismo responsivo teve impacto na política norte-americana²¹, mas, como toda corrente intelectual, seus efeitos são difusos e difíceis de mensurar. Etzioni (2014) avalia que as ideias mais proeminentes do movimento comunitarista incluem a ênfase no bem comum, o esforço de encontrar um equilíbrio aceitável entre direitos individuais e responsabilidades sociais, a fundamentação acerca da base da ordem social e a relevância dos diálogos morais substantivos. Os conceitos comunitaristas passaram a ser usuais nos discursos dos governantes, em debates acadêmicos e na mídia. É um diagnóstico que respalda a avaliação de Parsons (2003) de que as décadas de 1960 e 1970 assistiram ao auge e à queda do marco analítico de John Rawls, a década de 1980 viu o triunfo do individualismo e do mercado de Hayek; e a década de 1990 acompanhou a ascensão do comunitarismo.

O pensamento comunitarista, recepcionado criticamente, pode trazer importantes contribuições para a inovação política. Duas teses são particularmente interessantes para o debate político brasileiro. Uma é a ênfase no equilíbrio entre comunidade e indivíduo, e entre bem comum e autonomia individual, postulado que afasta o comunitarismo da suspeita de ser uma nova forma de coletivismo e que lança



uma ponte entre o socialismo e o liberalismo, exigência que Bauman (2003) e Mouffe (2006) reputam como fundamental para o futuro das teorias comunitárias. A outra é a concepção de que a boa sociedade requer o equilíbrio do tripé Estado-comunidade-mercado. Tal equilíbrio supõe que cada uma das partes é insubstituível em suas funções, e que o comunitarismo não pretende substituir os excessos do Estado (estatismo) ou do mercado (privatismo) pela supervalorização da comunidade.

O que o comunitarismo reivindica é o fortalecimento da comunidade, num contexto em que está depreciada pelo individualismo, e a sinergia do comunitário com o estatal e o privado. Esse entendimento favorece a inovação sociopolítica, ao permitir a superação de visões simplistas e dicotômicas, como a de que a carência de serviços públicos requer sempre a criação de novas estruturas estatais ou que a única alternativa aos serviços estatais ineficientes é a privatização. A inclusão da alternativa comunitária é inovadora e, segundo mostra a experiência internacional, em muitos casos as entidades comunitárias executam serviços públicos com melhor relação custo/benefício e, em outros, o mais adequado pode ser a opção por um modelo cooperativo entre entes estatais, comunitários e privados (PARSONS, 2003).

A transposição de teorias de um país a outro é inviável, embora a globalização crie cada vez mais elementos comuns entre os continentes. No plano da análise política e social, resta comprovar a fertilidade do pensamento etzioniano para o Brasil. Como lembram os sociólogos Robert Bellah (1999) e Hans Joas (2001), o discurso sobre comunidade nos Estados Unidos, no qual se inscreve Etzioni, deve ser lido à luz das peculiaridades daquele contexto. Nossa lógica política não é a de uma típica sociedade liberal-democrática; somos herdeiros não da tradição anglo-saxã e, sim, da cultura ibérica; nossa polarização não se dá entre republicanos e democratas, nem temos a experiência histórica das comunas, festejadas por Tocqueville. Aqui, o Estado precedeu a sociedade civil; o patrimonialismo e o clientelismo vêm de longa data; a participação dos cidadãos nos assuntos públicos mantém-se limitada; e o grau de desigualdade econômica e social ainda é dos maiores do mundo.



AMITAI ETZIONI



Encontro de Etzioni (à esquerda) e do autor deste livro no dia 8 de junho 2016, no The Institute for Communitarian Policies, vinculado à The George Washington University, em Washington DC, Estados Unidos

Fonte: Arquivo pessoal.

Amitai Etzioni (1929-), sociólogo israelense radicado nos Estados Unidos, é o principal expoente do comunitarismo responsivo norte-americano. Caracteriza o comunitarismo como uma terceira via, alternativa aos excessos do Estado e do mercado, opondo-se de um lado ao conservadorismo e de outro ao liberalismo individualista. Faz a defesa do equilíbrio entre autonomia individual e ordem social, indivíduo e comunidade, direitos e responsabilidades.



Concluindo: universidades comunitárias e terceiro setor face à cooperação pública

O propósito que anima estes escritos é o de contribuir para mudar o ângulo de visão que vem guiando o olhar do cidadão comum, dos agentes públicos e dos intelectuais sobre as universidades comunitárias e o terceiro setor. Fazer acontecer essa mudança é tarefa para muitas mentes, mas, mais do que ninguém, são os docentes e pesquisadores das universidades comunitárias que estão desafiados a levá-la adiante.

Este novo olhar só irá se consolidar se houver um embasamento teórico consistente. O comunitarismo foi apresentado ao longo deste livro como referencial teórico condizente com este desafio ao proporcionar uma arquitetura conceitual, e uma gramática que realça as especificidades das organizações da sociedade civil e as responsabilidades que podem cumprir para que melhor se alcance o interesse público.

Os apontamentos a seguir sintetizam os pontos centrais da argumentação desenvolvida até aqui, e indicam desafios e perspectivas para as políticas públicas.

1. Os humanos são seres sociais e cooperativos. No seu longo processo de evolução, a competição entre indivíduos e entre grupos foi constante, mas a cooperação é indiscutivelmente o fator fundamental do processo evolutivo da espécie humana, indispensável à sua sobrevivência, expansão e supremacia. Tal capacidade está inscrita na nossa genética e na nossa cultura. Há um acúmulo de pesquisas das ciências naturais e sociais evidenciando que a cooperação é uma



característica da natureza humana, refutando a noção liberal-contra-tualista do egoísmo natural.

2. Cooperar não revela necessariamente a preocupação com o bem de todos: pode exaurir-se na defesa do bem coletivo de um grupo, de um segmento, de uma corporação. No âmbito da comunidade (definida pelos laços de afeto e valores compartilhados), a cooperação adquire o sentido de fraternidade, de solidariedade, de ajuda mútua, de reciprocidade, de altruísmo. A comunidade aberta às preocupações com o bem comum, permeada por elevada confiança interpessoal, constitui o ambiente propício à cooperação pública, aquela em que agentes estatais, privados e comunitários somam esforços para o alcance do interesse comum. A cooperação pública vai além do interesse imediato e direto de cada parte, mirando o benefício do conjunto das gerações presentes e futuras.

3. Nas sociedades capitalistas ocidentais, a comunidade está enfraquecida perante o Estado e o mercado, o que facilita a competição destrutiva e leva à utilização de meios coercitivos para coibir os conflitos. Os valores morais compartilhados no ambiente comunitário são um fator de coesão entre as pessoas, que ajuda a enfrentar a fragmentação social, a exacerbação da conflituosidade e a corrida aos tribunais para resolver as contendas que se multiplicam diariamente. O convívio comunitário é fonte de saúde física e psíquica. Enquanto a solidão mata, a vida em comunidade previne doenças, aumenta o bem-estar e a qualidade de vida.

4. A experiência histórica indica que nem o Estado nem o mercado (livre ou regulado) podem atender a todas as necessidades humanas. Mesmo com o desenvolvimento de amplos Estados de Bem-Estar ao longo do século XX, as redes comunitárias e os serviços prestados por organizações da sociedade civil são indispensáveis para o atendimento das necessidades dos cidadãos. Por mais abrangente que seja o alcance das políticas públicas, inúmeras situações comuns na vida dos cidadãos - desemprego, drogadição, orfandade, velhice, desestruturação familiar - não podem ser suficientemente atendidas por ações do poder público. As redes familiares, de parentesco, de amizade e de religião são fundamentais para dar suporte às pessoas. Por outro lado, redes comunitárias e organizações sociais também



têm alcance limitado. Não estão estruturadas para atender demandas gerais e nem lhes cabe coordenar políticas públicas, tarefa que compete ao Estado. Na produção de bens e serviços, as organizações adquiriram expertise em “áreas sociais”, como saúde, educação, assistência social, cultura, além de um leque de bens econômicos. Aproveitar esse potencial dentro de sistemas públicos de serviços é o maior dos desafios da cooperação pública.

5. O terceiro setor pode ser definido como o conjunto das organizações da sociedade civil. Corresponde, em linhas gerais, à esfera da comunidade ou da sociedade civil. Distinto do setor público (órgãos vinculados ao Estado) e do setor privado (empresas privadas), o terceiro setor carece de melhor compreensão quanto à sua natureza e às suas funções, bem como de uma legislação apropriada. No Brasil, o termo geralmente aparece vinculado à noção de organizações não governamentais, um entendimento restrito que desconsidera a vasta gama de organizações existentes no país. A acepção defendida aqui é abrangente: o terceiro setor é o conjunto de organizações criadas e mantidas pela sociedade civil (ou comunidade), que proporcionam bens e serviços de interesse comum e cujos resultados são apropriados coletivamente. Estão contempladas as organizações não governamentais, assim como associações e fundações, escolas, universidades e hospitais comunitários, cooperativas, sindicatos, clubes de serviço, clubes esportivos, e demais entidades criadas e mantidas pela sociedade civil.

6. A ênfase na diferenciação do terceiro setor em relação aos setores privado e público nada tem a ver com a luta entre o bem e o mal. O terceiro setor não é “melhor” que os demais setores. Variadas organizações da sociedade civil não são exemplos de democracia, de solidariedade e de inclusão social. A diferenciação dos setores se justifica pela premissa da complementaridade: o Estado desempenha bem certas tarefas e não outras, o mesmo valendo para a comunidade e o mercado. Associar a valorização do terceiro setor com o discurso da privatização revela desprezo acerca da complementaridade e a reafirmação de uma crença não sustentada em fatos de que o mercado é a melhor solução para o atendimento das necessidades sociais. Longe disso, a observação do cenário internacional indica que a supremacia dos valores do mercado é a principal ameaça à sobre-



vivência da espécie humana e da diversidade biológica no planeta.

7. O conceito amplo de terceiro setor explanado neste livro se inspira na teoria comunitarista e encontra apoio na economia social europeia. Tal conceito dialoga com a experiência histórica de diferentes países e é, em princípio, universalizável, ao contrário da noção de setor não lucrativo. O terceiro setor é herdeiro das variadas formas de provisão comunitária de bens e serviços desenvolvidas por diferentes povos ao longo do tempo, formas que antecedem o surgimento do Estado moderno e as políticas públicas de proteção social próprias dos *welfare states* estruturados no século XX. Sem ser simplista, esse conceito amplo é de fácil apreensão. A experiência cotidiana coloca os cidadãos, em toda parte, em contato permanente com organizações do Estado, do mercado e da sociedade civil. É preciso mudar os conceitos e a gramática que produzem a confusão entre o estatal, o comunitário e o privado, para viabilizar adequações no campo legislativo. Já existem variadas figuras jurídicas associadas às organizações da sociedade civil; cabe organizá-las à luz de um novo “direito comunitário”. A base desse novo “direito comunitário” é a Constituição Federal, que estabelece a cooperação do Estado com a sociedade em todas as políticas sociais.

8. A morada das universidades comunitárias é o terceiro setor. Essas universidades são organizações criadas e mantidas pela sociedade civil, autogeridas, que prestam serviços voltados ao público e reinvestem todos os resultados na própria instituição. A Lei 12.881/2013 lhes dá amparo legal para cooperar com o Estado e receber recursos do orçamento público. A efetividade dessa norma depende do discernimento e da vontade política dos agentes públicos (que continuam oscilando entre o estatismo e o privatismo) e de uma imagem pública mais nítida das comunitárias. A imagem pública das universidades comunitárias ainda está opaca. A observação cotidiana revela que muitas delas ainda utilizam um discurso dúbio, tentando traduzir a fidelidade à comunidade com referenciais do setor privado. O reconhecimento social das universidades comunitárias passa pela afirmação interna e externa da sua identidade de terceiro setor, pelo vínculo robusto com a comunidade do entorno e por um discurso institucional coerente, apoiado em sólidos fundamentos sociopolíticos.



NOTAS

- 1 É surpreendente que ideias simplistas sobre a natureza humana, utilizadas como expedientes argumentativos por filósofos do século XVII e XVIII - como a do egoísmo natural, de Hobbes e Locke, ou do humano bom por natureza, de Rousseau - que carecem de sustentação à luz das pesquisas das ciências naturais, da história, da arqueologia, da antropologia e outras ciências sociais, sejam ainda amplamente aceitas. A visão negativa da natureza humana predomina largamente nos dias atuais. Segundo Frans de Waal (2007, p. 12), “dos milhões de páginas escritas sobre a natureza humana ao longo dos séculos, não há outras mais desoladoras que as das três últimas décadas. Nem mais erradas.” No campo teórico, o debate sobre o que seja a natureza humana continua cercado de controvérsias. O biólogo Edward Wilson (2013, p. 234) apresenta uma definição coerente com o enfoque aqui adotado: “A natureza humana são as regularidades herdadas do desenvolvimento mental comuns à nossa espécie. São as ‘regras epigenéticas’ que evoluíram pela interação da evolução genética e cultural”. A maioria das regras epigenéticas, diz, é muito antiga, outras tem centenas de milhares de anos e ao menos uma (a tolerância dos adultos à lactose de leite) remonta a apenas alguns milhares de anos.
- 2 Os autores citados têm em comum a forte atenção à dimensão social do ser humano, diferentemente de outros que, explícita ou implicitamente, assumem premissas atomistas, individualistas. Todavia, entre estes últimos há concepções valiosas sobre a cooperação. É o caso de Robert Axelrod, em sua conhecida obra *A Evolução da Cooperação* (2010). Embora o parta do pressuposto de que os humanos são egoístas e pensem em seus interesse em primeiro lugar, o esforço do autor é mostrar que a cooperação e a reciprocidade são a base da estratégia evolutiva. Sua tese é que a cooperação baseada na reciprocidade pode evoluir e sustentar-se, mesmo entre egoístas, quando existir a perspectiva de uma interação de longo prazo. O raciocínio é desenvolvido de forma engenhosa, com base nos resultados de um torneio de computador sobre o “dilema do prisioneiro”, em que o vencedor foi o mais simples de todos os programas (“olho por olho”), cuja estratégia era começar com a cooperação e posteriormente fazer o que o outro jogador fez na rodada anterior.
- 3 Os conceitos de organização e de instituição são utilizados neste livro de forma intercambiável. Na sociologia, o termo instituição é utilizado tanto para indicar um grupo social como uma prática social, mas, segundo Selznick (1994, p. 232) o fenômeno básico é o mesmo. Bellah et al. (1992, p. 287) caracterizam a instituição, no seu sentido mínimo, como “um conjunto de expectativas mútuas”, que opera mediante entendimentos informais e regras estabelecidas, sendo fundamental para a interação do indivíduo com o seu meio. Etzioni (1976, p. 9) define as organizações como unidades sociais “intencionalmente construídas e



reconstruídas, a fim de atingir objetivos específicos”. Para o autor, a sociedade moderna é fundamentalmente uma sociedade de organizações: “Nascemos em organizações, somos educados por organizações e quase todos nós passamos a vida a trabalhar para organizações.” (ETZIONI, 1974, p. 7) Organizações e instituições são meios de ação comum dos sujeitos, estruturadas em torno de regras que lhes conferem coerência e permanência.

- 4 *Boa sociedade* é um conceito importante no pensamento comunitarista, que denota a inter-relação entre moral e política. Etzioni (2001a, p. 15) define a boa sociedade como aquela em que as pessoas se tratam mutuamente como fins, como totalidades pessoais e não como fragmentos, como membros de uma comunidade, unidos por laços de afeto e compromisso mútuo. Bellah et al. (1992, p. 9) afirmam que se trata de um conceito aberto à deliberação comum de cada sociedade, cujos critérios clássicos são paz, prosperidade, liberdade e justiça, que requerem um sentido aprimorado de democracia.
- 5 *Responsivo e responsividade* (do inglês *responsive* e *responsiveness*) são conceitos relevantes na teoria comunitarista norte-americana. Designam a característica de instituições, estruturas e concepções de “dar resposta” efetiva às necessidades do ser humano, em contraposição àquelas enrijecidas, afastadas e insensíveis. No caso da adjetivação do comunitarismo, Etzioni (1998; 2003) explica que a escolha do termo buscou explicitar a preocupação dos comunitaristas em dar respostas às pessoas, em serem sensíveis aos anseios do povo, marcando sua diferença tanto em relação aos comunistas como aos comunitários autoritários do Leste Asiático. Entre as obras que desenvolvem o conceito de responsividade estão *The Moral Commonwealth*, de Philip Selznick (1994), e *The Active Society*, de Amitai Etzioni (1968).
- 6 Publicação original: SCHMIDT, João P. O comunitário em tempos de público não estatal. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 9-39, mar. 2010.
- 7 Sobre a distinção entre os conceitos de *público* (geral, de todos) e de *coletivo* (de uma coletividade, um grupo) ver Coelho (2006). Essa distinção está incorporada na legislação norte-americana (tax code) relativa ao setor não lucrativo, que diferencia as “organizações de serviços públicos” das “organizações de serviços aos membros”.
- 8 Este capítulo atualiza reflexões desenvolvidas nos artigos “Università ‘comunitarie’ brasiliane: un’innovazione istituzionale in cerca di adeguato inquadramento giuridico”, publicada em *Istituzioni del Federalismo - Rivista di studi giuridici e politici*, v. 33, p. 443-460, 2012, e “Mercantilização da educação superior: o campo dos negócios e o papel das IES públicas e comunitárias”, publicado em *Textual*, Porto Alegre, v. 1, p. 22-27, 2014.
- 9 Com ajustes e atualizações, o capítulo corresponde ao artigo “Público, comunitário e privado: direitos e bem-estar na perspectiva do paradigma comunitarista”, publicado em *Espaço Jurídico Journal of Law*, Joaçaba, v. 16, n. 2, p. 333-360, jul./dez. 2015a.



- 10 A indicação do Estado como o ente próprio da esfera pública deve ser compreendida à luz da concepção aqui exposta. O público é mais amplo que o Estado; há o público estatal e o público não estatal; o comunitário equivale ao público não estatal. A tríade esfera pública/esfera comunal/esfera privada é equivalente a esfera pública estatal/esfera pública não estatal/esfera privada.
- 11 *The Commission on Private Philanthropy and Public Needs*, conhecida como *Filler Commission* em referência ao seu presidente John Filler, foi formada em 1973, integrada por lideranças dos poderes públicos e de organizações sociais, para estudar a relevância da filantropia privada nos Estados Unidos.
- 12 Nessa mesma direção se movem os estudos orientados pelo conceito de *terceiro sistema* (third system), acolhido por um dos principais centros de estudos do terceiro setor, a *International Society for Third Sector Research* (ISTR) (ANHEIER e LIST, 2005).
- 13 Ver nesse sentido Osborne e Gaebler (1994, p. 47): “Definir esse terceiro setor não é fácil. Nem a palavra voluntário nem a qualificação de não lucrativo proporcionam uma descrição precisa.” Para os autores, esse setor compreende organizações “sob controle e propriedade privada, mas que existem para atender a necessidades públicas ou sociais, e não para acumular riqueza privada.”
- 14 *Empresa pública* é a entidade empresarial, com personalidade jurídica de direito privado e participação única do Poder Público no seu capital e direção, na forma da lei, sendo de propriedade única do Estado.
- 15 *Sociedade de economia mista* é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para o exercício de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria ao Poder Público.
- 16 A Lei 12.441, de 11.07.2011, criou a Empresa Individual com Responsabilidade Ltda (Eireli), Código Civil, art. 980-A, figura que não consta no Cadastro ora utilizado, o qual é de 2010.
- 17 Serviços notariais e de registro são serviços públicos, mas exercidos por particulares, através de delegação da administração pública por meio de concurso público. Os delegatários podem apropriar-se dos resultados do serviço, o que os caracteriza como entidades do setor privado e não do terceiro setor.
- 18 O capítulo corresponde parcialmente ao artigo “Comunitarismo e capital social: convergências”, publicado em *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 55-75, mai.-ago. 2015.
- 19 Texto originalmente publicado sob o título “Comunidade e comunitarismo: considerações sobre a inovação sociopolítica” em *Ciências Sociais Unisinos*, São



Leopoldo, v. 47, n. 3, p. 300-313, set/dez 2011.

- 20 O texto corresponde, com poucas modificações, ao artigo “Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista: da sociologia das organizações ao comunitarismo responsivo”, publicado em *Lua Nova*, São Paulo, 93: 93-138, set-dez 2014.
- 21 José Perez Adan (2006) considera Etzioni o mais importante sociólogo do nosso tempo, pela envergadura de sua obra e por sua condição de intelectual público. San Roman (2007, p. 9) enaltece três aspectos no autor: “tem pensamento próprio, apoia suas afirmações em numerosas e atualizadas investigações sociais empíricas e dedica bastante tempo a difundir seu pensamento tanto em foros científicos como nos meios de comunicação”. Pablo Guerra (2006) assinala que seu pensamento traz contribuições importantes para uma plataforma comunitarista latino-americana, como a crítica ao individualismo, o chamado à revitalização das instituições familiares, o papel da escola na formação do caráter, a participação política dos cidadãos e o enfrentamento da corrupção, observando que há assuntos pendentes que requerem uma abordagem própria vista do nosso continente.



REFERÊNCIAS

ADÁN, José Pérez. *Adiós estado, bienvenida comunidad*. Madrid: Eiunsa, 2008.

ADÁN, José Pérez. Apresentação. In: ETZIONI, A. *El guardián de mi hermano: autobiografía y mensaje*. Madrid: Astor Juvenil Palabra, 2006, p. 5-17.

ADÁN, José Pérez (Coord.) *Comunitarismo: cultura de solidaridad*. Madrid: Sekotia, 2003.

ADÁN, José Pérez. *Diez temas de sociología: vivir una sociedad familiar y humana*. 2. ed. Madrid: Ediciones Internacionales Universitarias, 2002.

AHLERT, Alvorí. Igreja e escola: desafios atuais para as escolas comunitárias da Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil (IECLB) e sua rede associativa. *Actualidades Investigativas en Educación*, Universidad de Costa Rica, set./dez. 2006.

ALENCASTRO, Luiz F. Vida privada e ordem privada no Império. In: NOVAIS, F.; ALENCASTRO, L. F. (Coord.) *História da vida privada no Brasil: Império*. São Paulo: Cia das Letras, 1997.

ALMEIDA, Vasco. Estado, mercado e terceiro setor: a redefinição das regras do jogo. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra. v. 95, p. 85-104, dez. 2011.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The civic culture*. Standford: Little Brown, 1965.



AMMANN, Safira B. *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas*. São Paulo: Cia. das Letras, 2008.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

ARENDT, Hannah. *O sistema totalitário*. Lisboa: Dom Quixote, 1978.

ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

ÁVILA, Fernando B. *Solidarismo*. Rio de Janeiro: Agir, 1965.

AXELROD, Robert. *A evolução da cooperação*. São Paulo: Leopardo Editora, 2010.

BANCO PALMAS. Disponível em: <<http://www.bancopalmas.org.br>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, p. 83-108, nov. 2003.

BARACHO, José A. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BARBER, Benjamin. *If the mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*. New Haven & London: Yale University Press, 2013.

BARBER, Benjamin. *Consumido: como o mercado corrompe crianças, infantiliza adultos e engole cidadãos*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2009.

BARBER, Benjamin. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. 2. ed. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 2003.

BARBER, Benjamin. *Un lugar para todos: como fortalecer la*



democracia y la sociedad civil. Barcelona: Paidós Ibérica, 2000.

BATISTA NETO, José. *Professora comunitária: trajetória social e tipologia de um mito*. 1999. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/licitacao/artigoprofessoracomunitaria.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2009.

BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BELL, Daniel. Communitarianism (verbete). 2009. In: *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Disponível em: <<http://plato.stanford.edu/entries/communitarianism>>.

BELL, Daniel. *Communitarianism and its critics*. Oxford: Clarendon Press, 1993.

BELLAH, Robert N. Comunitarismo ou liberalismo? Brasil e Estados Unidos em debate. In: SOUZA, Jessé. *O malandro e o protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira*. Brasília: Edunb, 1999. p. 295-315.

BELLAH, Robert et al. *Habits of the heart: individualism and commitment in American life*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1996.

BELLAH, Robert et al. *The good society*. New York: Vintage Books, 1992.

BLOCH, Ernst. *O princípio esperança*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006. 2 v.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOSWELL, Jonathan. *Community and the economy: the theory of public co-operation*. London: Routledge, 1994.



BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert. *A cooperative species: human reciprocity and its evolution*. Princeton: Princeton University Press, 2013.

BRAGA NETTO, Felipe P. Os sistemas duais e sua crise: o fim das grandes certezas. *Revista Direitos e Deveres*, Alagoas, v.2, n. 5, p. 115-132, jul./dez. 1999.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República - Casa Civil, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 21 abr. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 jul. 2011.

BRASIL. Decreto-Lei nº. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 jul.2011.

BRASIL. Decreto-Lei nº. 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Lei no. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 jul.2011.

BRASIL. Lei 9.612, de 19 de fevereiro de 1998. Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 jul. 2011.

BRASIL. Lei no. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 jul. 2011.

BRASIL. Lei nº. 12.881/2013. Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12881.htm>. Acesso em: 25 jun. 2014.

BRASIL. Lei no. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 jul.2011.



BRASIL. Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 jul.2011.

BRASIL. Lei nº. 8.472, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 jul.2011.

BRASIL. Lei no. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 jul. 2011.

BRASIL. Lei nº. 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9766.htm>. Acesso em: 25 jul. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP/SE/DEST. *Perfil das empresas estatais federais 2010*. Brasília, 2011.

BRESSER PEREIRA, Luis C.; CUNILL GRAU, Nuria (Orgs.). *O público não-estatal na reforma do estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

BUBER, Martin. *Sobre comunidade*. São Paulo: Perspectiva, 2008.

BUBER, Martin. *O socialismo utópico*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2007.

BUBER, Martin. *Caminos de utopia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

BUBER, Martin. *Eu e tu*. São Paulo: Centauro, 2001.

BUBER, M. *Qué es el hombre?* México: Fondo de Cultura Económica, 1970.

BUTCHER, Hugh; MULLARD, Maurice. Community policy, citizenship and democracy. In: BUTCHER, Hugh (Ed.) *Community and public policy*. London: Pluto Press, 1993. p. 217-240.

CACIOPPO, John; PATRICK, William. *Solidão: a natureza humana e a necessidade de vínculos sociais*. Rio de Janeiro: Record, 2010.



CANO, José M.S.; SIMON, María I.W. *Lecturas de la sociedad civil: un mapa contemporáneo de sus teorías*. Madrid: Trotta, 2007.

CARDOSO, Aparecida. *Gestão participativa numa escola comunitária*. 1995. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

CASTRO, Grasielle. Santas Casas do país pedem misericórdia. *Correio Brasiliense*, p. 12, 22/07/2012.

CBF - CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL. *Cadastro Nacional de Clubes de Futebol*. 2009. Disponível em: <<http://www.cbf.com.br/media/364664/cncf%202009.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2012.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos de filosofia constitucional contemporânea*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

CUNNIL GRAU, Nuria. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: Revan, Brasília: ENAP, 1998.

CHACON, Vamireh. *Cooperativismo e comunitarismo*. Belo Horizonte: UFMG, 1959.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: Edunb, 2009.

DANNER, Leno F. Habermas e Giddens sobre a crise da esquerda ocidental: considerações em torno à crise do Estado de bem-estar social. *Revista Estudos Filosóficos*. Disponível em: <<http://www.ufsj.edu.br/revistaestudosfilosoficos>>. n. 9, p. 98-119, 2012.

DE VOS, Henk. Community and human social nature in contemporary society. *Analyse & Kritik*, Stuttgart, n. 26, p. 7-29, 2004.

DEWEY, John. *La opinión pública y sus problemas*. Madrid: Morata, 2004.

DONATI, Pierpaolo. *La ciudadanía societaria*. Granada: Universidad



de Granada, 1999.

DRUCKER, Peter. Introdução: civilizando a cidade. In: HESSELBEIN, F. et al. *A comunidade do futuro: ideias para uma nova comunidade*. São Paulo: Futura, 1998. p. 13-20.

DURSTON, John. Capital social: parte del problema, parte de la solución. In: ATRIA, R. E SILES, M., ATRIA, R.; SILES, M. (Comp.) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL e University of Michigan Press, 2003. p. 147-202.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. *Lua Nova*, São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995.

ETZIONI, Amitai. *The new normal: finding a balance between individual rights and the common good*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2015.

ETZIONI, Amitai. The bankruptcy of liberalism and conservatism. *Political Science Quarterly*, v. 128, n. 1, p. 39-65, 2013.

ETZIONI, Amitai. *Los límites de la privacidad*. Madrid, Buenos Aires y Montevideo: Edisoffer e BdeF, 2012.

ETZIONI, Amitai. Reexame da estratégia mista de decisão. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (Org.) *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Edunb, 2009. p. 232-249.

ETZIONI, Amitai. The free market versus a regulating government. *Challenge*, v. 52, p. 40-46, jan/feb 2009a.

ETZIONI, Amitai. A crisis in consumerism. In: HEMERIJCK, A.; KNAPEN, B.; VAN DOORNE. E. *Aftershocks: economic crisis and institutional choice*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009b. p. 55-62.

ETZIONI, Amitai. *La dimensión moral: hacia una nueva economía*. Madrid: Palabra, 2007.

ETZIONI, Amitai. *El guardián de mi hermano: autobiografía y mensaje*. Madrid: Astor Juvenil Palabra, 2006.



ETZIONI, Amitai. *The active society revisited: a response*. In: McWILLIAMS, W. (Ed.) *The active society revisited*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

ETZIONI, Amitai. *The common good*. Cambridge: Polity Press, 2004.

ETZIONI, Amitai. "Communitarianism". In: CHRISTENSEN, K.; LEVINSON, D. (Eds.). *Encyclopedia of community: from the village to the virtual world*. Thousand Oaks and London: Sage Publications, v. 1, 2003. p. 224-28.

ETZIONI, Amitai. *La tercera vía hacia una buena sociedad: propuestas desde el comunitarismo*. Madrid: Minima Trotta, 2001a.

ETZIONI, Amitai. *The monochrome society*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2001b.

ETZIONI, Amitai. A restructured social market. *Journal of Socio-Economics*, n. 29, p. 215-223, 2000.

ETZIONI, Amitai. Law in civil society, good society, and the prescriptive state. *Chicago-Kent Law Review*, v. 75, n. 2, p. 355-378, 2000b.

ETZIONI, Amitai. *La nueva regla de oro: comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Barcelona, Paidós Ibérica, 1999.

ETZIONI, Amitai. *Essays in socioeconomics*. Heidelberg, New York: Springer, 1999a.

ETZIONI, Amitai. Introduction. In: ETZIONI, A. (Ed.) *The essential communitarian reader*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1998. p. ix-xxiv.

ETZIONI, Amitai. (Ed). *New communitarian thinking: persons, virtues, institutions, and communities*. 3. ed. Charlottesville and London: University Press of Virginia, 1996.

ETZIONI, Amitai. The attack on community: the grooved debate. *Society*, v. 32, n. 5, jul/ago, p. 12-17, 1995. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~ccps/etzioni/A239.html>>. Acesso em: 04 jan. 2012.

ETZIONI, Amitai. *The spirit of community: the reinvention of american*



society. New York: Touchstone, 1993a.

ETZIONI, Amitai. *Public policy in a new key*. New Brunswick and New Jersey: Transaction Publishers, 1993b.

ETZIONI, Amitai. *La sociedad activa: una teoría de los procesos societales y políticos*. Madrid: Aguilar, 1980.

ETZIONI, Amitai. *Organizações modernas*. 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1976.

ETZIONI, Amitai. *Análise comparativa de organizações complexas: sobre o poder, o engajamento e seus correlatos*. Rio de Janeiro: Zahar, São Paulo: Edusp, 1974.

ETZIONI, Amitai. The third sector and domestic missions. *Public Administration Review*, v. 33, n. 4, p. 314-323, jul./ago. 1973.

ETZIONI, Amitai. The untapped potential of the 'third sector'. *Business and Society Review*, n. 1, p. 19-44, Spring 1972.

ETZIONI, Amitai. *Organizações complexas: um estudo das organizações em face dos problemas sociais*. São Paulo: Atlas, 1967.

EVANS, Peter. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. *Revista de Economia Contemporânea*, n. 4, jul./dez. 1998, p. 51-85.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1976.

FERREIRA, Silvia. Terceiro setor. In: HESPANHA, P. et al. *Dicionário internacional da outra economia*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 322-327.

FOLLMANN, José Ivo. As universidades confessionais e a sua natureza comunitária e pública não estatal. In: SCHMIDT, João P. (Org.) *Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009. p. 108-115.

FRANTZ, Walter; SILVA, E. W. *As funções sociais da universidade: o papel da extensão e a questão das comunitárias*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.



FROMM, Erich. *Psicanálise da sociedade contemporânea*. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

FUKUYAMA, Francis. *Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade*. Rio de Janeiro: Rocco, 2006.

GADOTTI, Moacir. *Universidade estatal, universidade comunitária: dois perfis em construção da universidade brasileira*. 1995. Disponível em: <<http://www.paulofreire.org>>. Acesso em: 15 out. 2009.

GADOTTI, Moacir; GUTIÉRREZ, Francisco (Org.). *Educação comunitária e economia popular*. São Paulo: Cortez, 1993. (Coleção Questões da nossa Época, v. 25).

GALUPPO, M. C. A constituição pode fundar uma república? *Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC*, n. 10, p. 39-49, jul./dez. 2007.

GARGARELLA, Roberto. *As teorias da justiça depois de Rawls*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GENRO, Tarso. *Utopia possível*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via e seus críticos*. São Paulo: Record, 2001.

GOBETTI, Sergio W. Estatais e ajuste fiscal: uma análise da contribuição das empresas federais para o equilíbrio macroeconômico. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 1 (38), p. 29-58, abr. 2010.

GÓMEZ, Manuel H.; BOYER, Pedro C. *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Madrid: Ariel, 2003.

GUERRA, Giane. Mercado de trabalho reduz economia informal no Brasil. *Acerto de Contas*, 4/07/2012. Disponível em: <<http://wp.clicrbs.com.br/acertodecontas/2012/07/04/mercado-de-trabalho-reduz-economia-informal-no-brasil/>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

GUERRA, P. Comunitarismo en América Latina. In: ADÁN, J. P. *Comunitarismo: cultura de solidaridad*. Madrid: Sekotia, 2006. p. 93-111.



HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HALL, Peter; BURKE, Colin. *Historical statistics of the United States chapter on voluntary, nonprofit, and religious entities and activities: underlying concepts, concerns, and opportunities*. Harvard University, 2002. Disponível em: <http://cpl.hks.harvard.edu/files/cpl/files/workingpaper_14.pdf?m=1440169409>. Acesso em: 20 jun. 2016.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.) *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. Unb, 2009.

HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

HÖFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. São Paulo: Martins Fontes: 2005.

HOLLENBACH SJ, David. Civil society: beyond the public-private dichotomy. *The Responsive Community*, v. 5, n. 1, p. 15-23, 1994/1995.

HONNETH, Axel. Comunidade (verbete). In: CANTO-SPERBER, Monique (Org.). *Dicionário de ética e filosofia moral*. São Leopoldo: Edunisinos, 2003.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Cadastro Central de Empresas 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Emprego público no Brasil: comparação internacional e evolução recente*. Brasília, 2009.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. PNAD 2011: primeiras análises sobre o mercado de trabalho brasileiro. *Comunicados do IPEA nº 156*. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 28 out. 2013.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Presença do Estado no Brasil: Federação, suas unidades e municipalidades*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/presenca/>>.



JOAS, Hans. O comunitarismo: uma perspectiva alemã. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Edunb: 2001.

KANITZ, Stephen. *Comunitarismo - uma nova tendência mundial*, 2011. Disponível em: <<http://politicasmelhores.com.br/2011/02/comunitarismo-uma-nova-op%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica.html>>. Acesso em 30 ago. 2011.

KITCHEN, Martin. *O terceiro reich: carisma e comunidade*. São Paulo: Madras, 2009.

KREUTZ, Lucio. Escolas comunitárias de imigrantes no Brasil: instâncias de coordenação e estruturas de apoio. *Revista Brasileira de Educação*, set./dez. 2000, n. 15, p. 159-176.

KROPOTKIN, P. *El apoyo mutuo*. Móstoles: Madre Tierra, 1989.

KYMLICKA, Will. Comunitarismo (verbetes). In: CANTO-SPERBER, Monique (Org.). *Dicionário de ética e filosofia moral*. São Leopoldo: Edunisinos, 2003.

LIFSCHITZ, Javier A. *Comunidades tradicionais e neocomunidades*. Rio de Janeiro: Contracapa, 2011.

LIMA, Luiz G. Contribuições das instituições de educação superior da Associação Catarinense de Fundações Educacionais a Santa Catarina e ao Brasil. In: SCHMIDT, João P. (Org.) *Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009. p. 93-107.

LINDBLOM, Charles. *El sistema de mercado*. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

LUCHESE, Terciane A. *O processo escolar entre imigrantes da região colonial italiana do RS - 1875-1930*. 2007. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2007.

MACIEL, Vladimir; ARVATE, Paulo. Tamanho do governo brasileiro: conceitos e medidas. *RAC*, Curitiba, v. 14, n. 1, art. 1, p. 1-19, jan./ fev. 2010.



MACINTYRE, Alasdair. *Depois da virtude: um estudo em teoria moral*. Bauru: Edusc, 2001.

MAFFESOLI, Michel. *O tempo das tribos: o declínio do individualismo nas sociedades de massa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

MARTINS, Geraldo M. *Universidade federativa autônoma e comunitária*. Brasília: Athalaia, 2008.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v. 1.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *La ideología alemana*. Buenos Aires: Pueblos Unidos y Editorial Cartago, 1985.

MENEGUELLO, Cristina. A cidade industrial e seu reverso: as comunidades utópicas da Inglaterra vitoriana. *História: Questões & Debates*, Curitiba, n. 35, p. 179-210, 2001.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. *Rádiodifusão comunitária*. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/numero-de-emissoras-comunitarias-no-pais>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

MORAIS, João L. (Org.) *Perfil das universidades comunitárias*. São Paulo: Loyola e Leopoldianum, 1989.

MORE, Thomas. *A utopia*. Brasília: Edunb, 2004.

MOUFFE, Chantal. *O regresso do político*. Lisboa: Gradiva, 2006.

MOUNIER, Emmanuel. *O personalismo*. Santos: Martins Fontes, 1964.

MOUNIER, Emmanuel. *Révolution personaliste et communautaire*. 2000. Disponível em: <www.classiques.uqac.ca/classiques/Mounier...des.../mounier_declaration.doc>. Acesso em: 02 fev. 2012.

MOURA, Laercio D. *A educação católica no Brasil*. São Paulo: Loyola, 2000.

NINAUT, Evando S.; MATOS, Marcos A. Panorama do cooperativismo no Brasil: censo, exportações e faturamento. *Informações Econômicas*,



São Paulo, v.38, n.8, p. 43-55, ago. 2008,

NISBET, R. *Os filósofos sociais*. Brasília: Ed. Unb, 1982.

NISBET, Robert. Comunidade. In: M.M. FORACCHI; J.S. MARTINS (Org.). *Sociologia e sociedade: leituras de introdução à sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 1998 p. 255-262.

OLIVETTI, Adriano. *Ciudad del hombre*. Buenos Aires: Emecé, 1962.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PAIVA, R. (Org.). *O retorno da comunidade: os novos caminhos do social*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

PAIVA, Raquel. *O espírito comum: comunidade, mídia, globalismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2003.

PARSONS, W. *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing, 2003.

PATEMAN, Carole. Críticas feministas a la dicotomia público/privado. In: CASTELLS, Carmen (Org.). *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós, 1996.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POGREBINSCHI, Thamy. *Pragmatismo: teoria social e política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005.

POLANYI, Karl. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POSTER, Cyril; ZIMMER, Jürgen (Org.). *Educação comunitária no terceiro mundo*. Campinas: Papirus, 1995.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.



PUTNAM, Robert. *Our kids: the American dream in crisis*. New York: Simon & Schuster, 2015.

QUIROS, Lorenzo B. *Contra la corriente*. In: SEVILHA, Jordi; QUIRÓS, Lorenzo B. *Mercado o Estado? Dos visiones sobre la crisis*. Barcelona: Deusto, 2010, p. 59-116.

RABOTNIKOF, Nora. Público-privado. In: *Debate Feminista*, ano 9, v. 18, p. 1-11, out. 1998. Disponível em: <<http://www.debatefeminista.com/PDF/Articulos/public410.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2013.

RABOTNIKOF, Nora. Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración. *Revista Internacional de Filosofía Política*, v. 2, 1993. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/39005493/Lo-Publico-y-Sus-Problemas>>. Acesso em: 23 jul. 2013.

RAMBO, Arthur B. *A escola comunitária teuto-brasileira católica*. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1994.

REIS, Jorge R.; CERQUEIRA, Katia L. *Intersecções jurídicas entre o público e o privado: uma abordagem principiológica constitucional*. Salvador: Edufba, 2012.

RENNÓ Jr., L. Indivíduo, comunidade e cultura: fronteiras do debate entre liberalismo e comunitarismo no Brasil. In: ARAÚJO, E. P. et al. *Política e valores*. Brasília: Ed. Unb, 2000. p. 223-47.

RESTA, Eligio. *O direito fraterno*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004.

SACHS, Jeffrey. *O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos*. São Paulo: Cia das Letras, 2005.

SALAMON, Lester; SOKOLOWSKI, Wojciech. Measuring civil society: The Johns Hopkins Global Civil Society Index. In: SALAMON et al. *Global civil society: dimensions of the nonprofit sector*. Bloomfield: Kumarian Press, 2004. v. 2, p. 61-93.

SAMANES, Casiano F. Comunidade. In: SAMANES, Casiano F.; TAMAYO-ACOSTA (Org.). *Dicionário de conceitos fundamentais do cristianismo*. São Paulo: Paulus, 1999. p. 105-111.

SAN ROMAN, J. R. A modo de presentación: desde el estudio de



las organizaciones hasta la socioeconomía y el comunitarismo. In: ETZIONI, A. *La dimensión moral: hacia una nueva economía*. Madrid: Astor Juvenil Palabra, 2007. p. 9-20.

SANCHEZ, Jordi. El Estado de Bienestar. In: BADIA, Miquel C. (ed.) *Manual de ciencia política*. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2006.

SANDEL, Michael. *Filosofía pública: ensayos sobre moral en política*. Barcelona: Marbot Ediciones, 2008.

SANDEL, Michael. *O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANTOS, Marlene S. *Formação continuada e professores de escolas comunitárias: sentidos do percurso formativo*. Dissertação de Mestrado. Salvador: UFBA, 2007.

SANTOS, Wanderley G. *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SARMENTO, Daniel. Interesses públicos vs. Interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional. In: SARMENTO, D. (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SCHMIDT, J. P. Comunitarismo e capital social: convergências. *Revista Debates*, v. 9, p. 55-75, mai./ago. 2015.

SCHMIDT, João P. Público, comunitário e privado: direitos e bem-estar na perspectiva do paradigma comunitarista. *Espaço Jurídico Journal of Law*, v. 16, p. 333-360, jul./dez. 2015a.

SCHMIDT, João P. Raízes do comunitarismo: concepções sobre a comunidade no pensamento ocidental. In: SCHMIDT, J.P.; HELFER, I.; BORBA, A.P.A. (Org.). *Comunidade e comunitarismo: temas em debate*. Curitiba: Multideia, 2013.

SCHMIDT, João P. Università 'comunitarie' brasiliane: un'innovazione istituzionale in cerca di adeguato inquadramento giuridico. *Istituzioni del Federalismo - Rivista di studi giuridici e politici*, v. 33, p. 443-460, 2012.



SCHMIDT, João P. Comunidade e comunitarismo: considerações sobre a inovação sociopolítica. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 47, n. 3, p. 300-313, set./dez. 2011.

SCHMIDT, João P. Mercantilização da educação superior: o campo dos negócios e o papel das IES públicas e comunitárias. *Textual*, Porto Alegre, v. 1, p. 22-27, 2014.

SCHMIDT, João P. O comunitário em tempos de público não estatal. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 9-40, mar. 2010.

SCHMIDT, João P. (Org.). *Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009. Disponível em: <<http://www.comung.org.br>>. Acesso em: 12 jan. 2012.

SCHMIDT, João P. *Juventude e política no Brasil: a socialização política dos jovens na virada do milênio*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.

SCHMIDT, João P.; ARAUJO, Neiva. Comunidade e comunitarismo na Constituição Federal e na legislação brasileira. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 17, n. 3, p. 327-344, set./dez. 2012.

SCHNEIDER, Joni R. *Escola comunitária: trama entre sujeitos e instituição*. 2008. Dissertação (Mestrado em Teologia). Escola Superior de Teologia, São Leopoldo, 2008.

SELZNICK, Philip. *The communitarian persuasion*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press, 2002.

SELZNICK, Philip. *The moral commonwealth: social theory and the promise of community*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1994.

SENNET, Richard. *Juntos: os rituais, os prazeres e a política de cooperação*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2012.

SEVILHA, Jordi. Razones de la crisis internacional. In: SEVILHA, Jordi; QUIRÓS, Lorenzo B. *Mercado o Estado? Dos visiones sobre la crisis*. Barcelona: Deusto, 2010. p. 15-58.

SIDOU, J.M.O. *Dicionário jurídico da academia brasileira de letras jurídicas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.



SILVA, De Plácido. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SILVA, F.; JACCOUD, L; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil - participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-408.

SILVA, Ronalda B. *Educação comunitária: além do estado e do mercado? A experiência da Campanha Nacional de Escolas da Comunidade - CNEC (1985-1998)*. São Paulo: Autores Associados, 2003.

SOMOGGI, Amir. O PIB do esporte no Brasil. *América Economia*, 29/07/2009. Disponível em: <<http://www.sapesp.com.br/arquivos/imprimir.php?noticia=246>>. Acesso em: 05 out. 2012.

SOUZA, Maria L. *Desenvolvimento de comunidade e participação*. São Paulo: Cortez, 1996.

SOUZA, Robson S. R. O comunitarismo cristão e suas influências na política brasileira - uma revisão bibliográfica sobre o comunitarismo católico no Brasil. *Horizonte*, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, p.41-68, jun. 2008.

SPENGLER, Fabiana. *Fundamentos políticos da mediação comunitária*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.

SUBIRATS, Joan et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Planeta, 2012.

TAM, Henry. *Communitarianism: a new agenda for politics and citizenship*. Macmillan: Basingstoke, 1998.

TAYLOR, Charles. *Argumentos filosóficos*. São Paulo: Loyola, 2000.

TAYLOR, Michael. *Community, anarchy & liberty*. Cambridge: University of Cambridge, 1982.

THE DIVERSITY WITHIN UNITY PLATFORM. 2001. Disponível em: <<http://communitariannetwork.org/diversity-within-unity>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

THE RESPONSIVE COMMUNITARIAN PLATFORM: rights and



responsibilities. 1991. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~ccps/platformtext.html>>. Acesso em 30 ago. 2014.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

TÖNNIES, Ferdinand. *Comunidad y asociación*. Granada: Comares, 2009.

VANNUCCHI, Aldo. *A universidade comunitária: o que é, como se faz*. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

VIDAL, Isabel. Social economy. In: TAYLOR, R. *Third sector research*. New York: Springer, 2011.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e sociedade civil no espaço público democrático*. 2005. Disponível em: <<http://empreende.org.br>>. Acesso em: 27 nov. 2009.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania*. São Paulo: Record, 2001.

VOGT, Olgario. Capital social e instituições comunitárias no Sul do Brasil. In: SCHMIDT, João P. (Org.). *Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009. p. 56-73.

WAAL, Frans de. *A era da empatia: lições da natureza para uma sociedade mais gentil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

WAAL, Frans de. *Eu, primata: por que somos o que somos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

WALZER, Michael. *Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WALZER, Michael. *Das obrigações políticas: ensaios sobre desobediência, guerra e cidadania*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. 3. ed. Brasília: Edunb, 1994.

WILSON, Edward. *A conquista social da terra*. São Paulo: Cia das Letras, 2013.



Anexo 1 - Plataforma Comunitária Responsiva: Direitos e Responsabilidades

The Responsive Communitarian Platform: Rights and Responsibilities

Introdução

Homens, mulheres e crianças (norte)americanos são membros de diversas comunidades como: famílias; bairros; incontáveis associações sociais, religiosas, étnicas e profissionais, além do próprio corpo político. Nem a existência humana nem a liberdade individual podem ser sustentadas muito tempo fora das comunidades interdependentes e sobrepostas às quais todos nós pertencemos.

E nenhuma comunidade pode sobreviver um longo período a menos que seus membros dediquem parte de sua atenção, energia e recursos para projetos compartilhados. A busca exclusiva por interesses privados corrói a rede de ambientes sociais de que todos nós dependemos, e isso é devastador para a nossa experiência compartilhada em um autogoverno democrático. Por estes motivos, consideramos que os direitos dos indivíduos não podem ser preservados muito tempo sem uma perspectiva comunitária.

Uma perspectiva comunitária reconhece tanto a dignidade humana individual quanto a dimensão social da sua existência.

A perspectiva comunitária reconhece que a preservação da liberdade individual depende da manutenção ativa de instituições da sociedade civil, onde os cidadãos aprendem o respeito pelos outros bem como por si mesmos; onde adquirimos consciência das nossas responsabilidades pessoais e cívicas, juntamente com a valorização dos nossos direitos e os de outras pessoas; onde podemos desenvolver habilidades de autogoverno, bem como a habilidade de governarmos a nós mesmos e aprender a servir ao próximo - não apenas a si mesmo.



Uma perspectiva comunitária reconhece que as comunidades e os regimes políticos também têm obrigações - incluindo o dever de serem responsáveis para com os seus membros e de fomentar a participação e deliberação na vida social e política.

Uma perspectiva comunitária não impõe determinadas políticas, mas, ao invés disso, demanda atenção para o que normalmente é ignorado nos debates políticos contemporâneos: o lado social da natureza humana; as responsabilidades que devem ser assumidas pelos cidadãos, individual e coletivamente, em um regime de direitos; a ecologia frágil das famílias e suas comunidades de apoio; o efeito cascata e as consequências de longo prazo de decisões atuais.

As visões políticas dos signatários desta declaração variam muito. Estamos unidos, entretanto, em nossa convicção de que uma perspectiva comunitária deve ser trazida para dar suporte às grandes questões morais, legais e sociais do nosso tempo.

Vozes morais

Diversas comunidades de memória e ajuda mútua da América são fontes ricas de vozes morais - vozes que devem ser ouvidas em uma sociedade progressivamente ameaçada de tornar-se anômica, egocêntrica e impulsivada pela ganância, interesses específicos e uma busca descarada pelo poder.

As vozes morais alcançam seus efeitos principalmente através da educação e persuasão, e não através da coerção. Originárias das comunidades, e às vezes incorporadas em lei, elas exortam, admoestam e apelam para o que Lincoln chamou de os melhores anjos da nossa natureza. Elas falam para a nossa capacidade de julgamento fundamentado e ação virtuosa. É justamente por causa deste importante âmbito moral, o qual não existe em função de escolhas individuais aleatórias nem por controle do governo, ter sido muito negligenciado que vemos uma necessidade urgente de movimentos sociais comunitários para conferir a estas vozes o seu lugar essencial.

Dentro da história

A busca comunitária básica pelo equilíbrio entre indivíduos e grupos, direitos e responsabilidades, e entre as instituições do Estado, mercado e sociedade civil é uma jornada constante e contínua. Em razão dessa busca ocorrer dentro da história e de contextos sociais variados, a avaliação do que



seja uma postura moral adequada irá variar de acordo com as circunstâncias de tempo e lugar. Se estivéssemos na China de hoje, poderíamos argumentar vigorosamente por mais direitos individuais; já na América (do Norte) contemporânea, nós enfatizamos responsabilidades individuais e sociais.

Não majoritária, mas fortemente democrática

Comunitaristas não são majoritários. O sucesso do experimento democrático em liberdade ordenada (ao invés de licença ilimitada) depende não de comando ou força, mas da construção de valores compartilhados, hábitos e práticas que assegurem o respeito pelos direitos próprios e dos outros e o cumprimento regular de responsabilidades pessoais, cívicas e coletivas.

Políticas bem-sucedidas são aceitas porque elas são reconhecidas como legítimas, e não impostas. Nós dizemos aos que querem impor virtudes cívicas ou morais através da supressão do dissenso (em nome da religião, patriotismo ou qualquer outra causa), ou censura de livros, que sua cura é ineficaz, prejudicial e moralmente insustentável. Ao mesmo tempo, as posições morais divergentes não necessariamente levam à cacofonia. Mediante um diálogo verdadeiro, vozes claras podem surgir e as aspirações comuns podem ser identificadas e favorecidas.

Os comunitaristas favorecem uma democracia estável. Ou seja, nós procuramos tornar o governo mais representativo, mais participativo e mais responsivo para todos os membros da comunidade. Buscamos encontrar maneiras de proporcionar mais informação aos cidadãos e falar mais, com mais frequência. Buscamos reduzir o papel do capital privado, os interesses particulares e a corrupção no governo. Da mesma forma, perguntamos como “governos privados” - sejam eles corporações, sindicatos ou associações voluntárias - podem se tornar mais responsivos aos seus membros e às necessidades da comunidade.

Comunitaristas não exaltam o grupo como tal, nem defendem que qualquer conjunto de valores de grupo seja ipso facto bom meramente porque tais valores são originários de uma comunidade. De fato, algumas comunidades (digamos, neonazistas) podem promover valores condenáveis. Além do mais, comunidades que glorificam seus próprios membros ao difamar aqueles que não pertencem ao grupo são, na melhor das hipóteses, imperfeitas. Comunitaristas reconhecem - na verdade, insistem - que valores comunais devem ser julgados por critérios externos e primordiais, baseados



na experiência humana compartilhada.

Uma comunidade responsiva é aquela cujos padrões morais espelham as necessidades humanas básicas de todos os seus membros. Na medida em que estas necessidades competem umas com as outras, os padrões da comunidade refletem a prioridade relativa atribuída pelos membros a algumas necessidades em detrimento de outras.

Ainda que indivíduos tenham diferentes necessidades, a natureza humana não é completamente maleável. Ainda que indivíduos sejam profundamente influenciados por suas comunidades, eles têm capacidade de julgamento independente. A persistência da cultura humana e democrática, assim como a dissidência individual, na Europa Oriental e na União Soviética, demonstram os limites da doutrinação social.

Para uma comunidade ser verdadeiramente responsiva - não apenas para um grupo de elite, uma minoria ou mesmo uma maioria, mas para todos os seus membros e todas as suas necessidades humanas básicas - ela terá de desenvolver valores morais que atendam os seguintes critérios: devem ser não discriminatórios e aplicados igualmente a todos os membros; devem ser generalizáveis, justificados em termos acessíveis e compreensíveis: por exemplo, em vez de reivindicações baseadas em desejos individuais ou de grupo, os cidadãos recorreriam a uma definição comum de justiça; e, eles devem incorporar toda a gama de necessidades e valores legítimos em vez de se concentrar em apenas uma categoria, seja o individualismo, a autonomia, o cuidado interpessoal ou a justiça social.

Restaurando a voz moral

A história tem nos ensinado que é um erro bastante grave olhar para um líder carismático para definir e prover uma voz moral para a política. Tampouco as instituições políticas podem efetivamente encarnar vozes morais, a menos que elas sejam sustentadas e criticadas por uma cidadania ativa, preocupada com a direção moral tomada pela comunidade. Para reconstruir as bases morais da América, trazendo a nossa consideração pelos outros indivíduos e seus direitos a uma melhor relação com nosso senso de responsabilidade pessoal e coletiva, deve-se começar com as instituições da sociedade civil.

Começando pela família

O melhor lugar para começar é o lugar onde cada nova geração ad-



quire sua ancoragem moral: em casa, na família. Devemos, mais uma vez, insistir que trazer uma criança ao mundo implica na responsabilidade moral de proporcionar não apenas necessidades materiais, mas também educação moral e formação de carácter.

A educação moral não é uma tarefa que pode ser delegada a babás ou creches profissionais. Ela requer laços estreitos, como os que são formados entre pais e filhos, caso eles venham a existir.

Pais e mães, consumidos pelo “fazer acontecer “ e o consumismo, ou preocupados com o avanço pessoal, voltam para casa muito tarde e muito cansados para atender às necessidades de seus filhos, não podem desempenhar seu dever mais elementar para com seus filhos e concidadãos. Daí resulta que os locais de trabalho deveriam proporcionar o máximo de oportunidades flexíveis aos pais para que eles possam preservar uma parte importante de seu tempo e energia, de sua vida, para atender às suas funções educativo-morais, para o bem da próxima geração, seu carácter cívico e moral e sua capacidade de contribuir economicamente e socialmente para o bem público. Experiências como aquelas de licença parental não paga e paga, horário flexível, empregos comuns, oportunidades para trabalhar em casa, e para os pais participarem como voluntários e gestores em creches, deveriam ser ampliadas e incentivadas.

Acima de tudo, precisamos de modificações na orientação para ambos, pais e locais de trabalho. A educação dos filhos é um trabalho importante e valioso, trabalho que deve ser honrado ao invés de denegrido pelos pais e pela comunidade.

Famílias chefiadas por mães ou pais solteiros enfrentam dificuldades específicas. Alguns pais solteiros lutam bravamente e obtém sucesso no atendimento à educação moral de seus filhos, enquanto alguns casais vergonhosamente negligenciam seus deveres morais para com sua prole. No entanto, o peso da evidência histórica, sociológica e psicológica sugere que, em média, famílias biparentais são mais capazes de desempenhar as suas funções na educação de seus filhos, pois existem mais mãos - e vozes - disponíveis para a tarefa. Na verdade, os casais frequentemente costumam obter sucesso maior quando são apoiados por um círculo mais amplo de parentes.

A questão tem sido colocada erroneamente quando se pergunta qual parte dos deveres dos pais, avós ou outros ajudantes podem assumir. A con-



tribuição destas pessoas é necessária como um complemento para os cuidados parentais, mas não como um substituto. A educação dos filhos requerer, por natureza, um trabalho intensivo. Não existem tecnologias que poupam trabalho, e os atalhos nesta área podem produzir seres humanos lamentavelmente deficientes, prejudicando a eles mesmos e também a nós.

Segue-se que o divórcio generalizado, quando há crianças envolvidas, especialmente quando elas estão em seus anos de formação, é um indicativo de um problema social grave. Apesar de divórcios serem necessários em algumas situações, muitos são evitáveis e não são do interesse das crianças, da comunidade e provavelmente não da maioria dos adultos. Leis do divórcio deveriam ser modificadas, não para evitar o divórcio, mas para sinalizar a preocupação da sociedade.

Escolas: a segunda linha de defesa

Infelizmente, milhões de famílias (norte)americanas têm enfraquecido ao ponto de sua capacidade de proporcionar educação moral estar sendo gravemente prejudicada. E o fato é que as comunidades têm um discurso limitado em relação ao que as famílias fazem. Na melhor das hipóteses, levará anos até que uma mudança no clima moral restaure a parentalidade a seu status e funções adequadas para muitos (norte)americanos.

Assim, as escolas passam a desempenhar um papel importante, para melhor ou para pior, na formação do caráter e na educação moral. Responsabilidade pessoal e comunitária vêm juntas, a educação requer o comprometimento de todos os cidadãos, não apenas daqueles que têm filhos na escola.

Recomendamos fortemente que todas as instituições educacionais - desde creches até universidades - reconheçam e levem a sério a responsabilidade de proporcionar uma educação moral. Sugestões para que as escolas participem ativamente na educação moral são, com frequência, rejeitadas. O espectro de doutrinação religiosa é rapidamente evocado, e a questão colocada é: “Qual moral você vai ensinar?”

Nossa resposta é simples e direta: devemos ensinar os valores compartilhados pelos (norte)americanos, por exemplo, que a dignidade de todas as pessoas deve ser respeitada, que a tolerância é uma virtude e a discriminação é abominável, que a resolução pacífica de conflitos é superior à violência, que falar a verdade é moralmente superior a mentir, que o governo



democrático é moralmente superior ao totalitarismo e autoritarismo, que as pessoas deveriam dar um dia de trabalho em troca de um dia de honorários, que poupar para si próprio e para o futuro do país é melhor do que desperdiçar a renda e depois depender de outros para suprir necessidades futuras.

O medo de que nossos filhos recebam uma “lavagem cerebral” vinda de alguns educadores é absurdo. Pelo contrário, silenciar as escolas quanto a questões morais significa simplesmente que os jovens ficarão expostos a todas as outras vozes e valores, mas não a de seus educadores. De uma forma ou de outra, a educação moral acontece nas escolas. A única questão é se as escolas e os professores permanecerão passivos, ou terão um papel ativo e responsável.

Dentro das comunidades

Uma questão de orientação

Os antigos gregos sabiam muito bem: uma pessoa completamente privada está perdida para a vida cívica. A busca exclusiva por interesses pessoais não é uma boa receita de conduta, nem mesmo no mercado, pois nenhuma ordem social, política, econômica ou moral pode sobreviver dessa maneira. Alguma medida de cuidado, partilha e zelo com nossos irmãos e irmãs é essencial, para não retrocedermos todos a um governo cada vez mais expansivo, agências de bem-estar burocratizadas e regulamentações, polícia, tribunais e prisões inchadas.

De um modo geral, nenhuma tarefa social deve ser atribuída a uma instituição que seja maior do que o necessário para realizar o trabalho. Aquilo que pode ser feito pelas famílias não deve ser atribuído a um grupo intermediário, como uma escola, etc. O que pode ser feito no nível local não deve ser repassado ao nível estadual ou federal, e assim por diante. Há, é claro, muitas tarefas urgentes, como as ambientais, que demandam ação nacional e até mesmo internacional. Porém, repassar tarefas a níveis mais altos do que o necessário faz com que as comunidades envolvidas enfraqueçam. Este princípio é válido para funções de atendimento aos doentes, pessoas com problemas, delinquentes, desabrigados e novos imigrantes; e para a segurança pública, saúde pública e a proteção do meio ambiente - desde a vigilância da criminalidade no bairro até a triagem do lixo. O governo deve intervir apenas na medida em que outros subsistemas sociais falhem, ao invés de tentar se sobrepor a eles .



Muitas metas sociais demandam parceria entre grupos públicos e privados. Embora o governo não deva tentar se sobrepor a comunidades locais, isso pode ser necessário para empoderá-las através de estratégias de apoio, incluindo assistência técnica e partilha de receitas. Há uma grande necessidade de estudo e experimentação com o uso criativo de estruturas da sociedade civil e a cooperação público-privada, especialmente nas áreas onde a prestação de serviços sociais, educacionais e de saúde são uma grande preocupação.

Por último, mas não menos importante, não devemos hesitar em manifestar e expressar nossas preocupações morais, principalmente quando se trata de questões que nos interessam profundamente e que compartilhamos uns com os outros. Pode ser uma questão discutível se devemos ou não incentivar nossos vizinhos a manter seus gramados verdes (o que pode ser prejudicial ao meio ambiente), mas deve haver pouca dúvida de que devemos confiar uns nos outros no cuidado de nossos filhos e membros vulneráveis da comunidade. Aqueles que negligenciam estes deveres devem ser explicitamente considerados como membros fracos da comunidade.

Serviços nacionais e locais, bem como trabalhos voluntários, são desejáveis para construir e expressar um compromisso civil. Tais atividades, reunindo pessoas de diferentes origens e permitindo e encorajando-os a trabalhar juntos, constroem uma comunidade e fomentam o respeito mútuo e tolerância.

Deveres para com a política

Estar informado sobre assuntos públicos é um pré-requisito para manter a política fora do controle de demagogos, para agir quando necessário em seus próprios interesses e o dos outros, para alcançar a justiça e o futuro compartilhado.

O voto é uma ferramenta para manter o sistema político reflexivo a suas comunidades constituintes. Aqueles que sentem que nenhum dos candidatos reflete seus pontos de vista devem procurar outros cidadãos que compartilham da mesma opinião e optar por seu próprio candidato ao invés de se retirar da política. Ainda assim, algumas pessoas podem desempenhar suas responsabilidades para com a comunidade se envolvendo em atividades não-políticas, como, por exemplo, trabalho voluntário. Assim como a política é apenas uma faceta da vida social interdependente, o voto e a atividade



política não são as únicas maneiras de ser membros responsáveis da sociedade. Um bom cidadão está envolvido em uma ou várias comunidades, mas não está necessariamente ativo na política.

Pagar os impostos, incentivar os outros a pagar o seu quinhão e servir em júris é totalmente obrigatório. Um dos males mais expressivos da nossa época é a expectativa de muitos (norte)americanos em relação ao acesso, cada vez maior, a serviços públicos sem ter pagar por eles (como refletido nas pesquisas de opinião pública que mostram exigências para que o governo corte impostos, mas também expanda todas as funções governamentais imagináveis). Todos nós consideramos um direito adquirido sermos julgados perante um júri de nossos pares, mas, muitas vezes não estamos dispostos a servir em júris nós mesmos.

Limpendo a política

Precisamos revitalizar a vida pública para que os dois terços dos cidadãos que dizem se sentir alienados, ou que a política não é para eles, possam voltar a nela se envolver.

Contribuições de campanha para os membros do Congresso e os legislativos estaduais, taxas de palestras e subornos se tornaram tão generalizados que em muitas áreas de políticas públicas e em várias ocasiões o interesse público é ignorado enquanto legisladores pagam as suas dívidas aos interesses particulares. Racionalizações pormenorizadas têm sido utilizadas para justificar o sistema. Costuma-se dizer que dar dinheiro a políticos é uma forma de participação democrática. Na verdade, os ricos podem “participar” nesse sentido bem mais efetivamente do que os pobres, sendo o princípio democrático de um voto por pessoa severamente comprometido. Costumamos dizer que dinheiro compra apenas o acesso ao ouvido do político, mas ainda que ele não compre compromisso, o acesso não deve ser alocado em função da profundidade do bolso das pessoas. Diz-se que cada grupo tem a sua quantia de dinheiro e, conseqüentemente, como todos subornam o Congresso, todos os (norte)americanos são servidos. Mas aqueles que não conseguem subornar a todos, ou pelo menos não tão bem, saem prejudicados e assim objetivos públicos de longo prazo não são subscritos por grupos de interesses particulares.

Estabelecer condições sob as quais representantes eleitos serão capazes de responder ao interesse público, às necessidades genuínas de todos



os cidadãos e às suas próprias consciências, requer que o papel do dinheiro privado na vida pública seja reduzido o máximo possível. Todos os candidatos devem receber apoio público, como os candidatos presidenciais já fazem através do acesso ao rádio e à TV.

Alcançar esta grande renovação e revitalização da vida pública, reinstituir os pré-requisitos que dão conta do interesse público requer um grande movimento social, semelhante ao movimento progressivo do início do século. Porque até mesmo boas causas podem se tornar interesses específicos caso elas não façam parte de tal movimento, mantendo suas estratégias e objetivos em constante diálogo com objetivos maiores e múltiplos fins. Cidadãos que se preocupam com a integridade da política, seja no nível local, estadual ou nacional, devem se unir a pessoas com o mesmo ponto de vista e formar um movimento comunitário neo-progressivo. Eles deveriam persistir até que autoridades eleitas estejam obrigadas moralmente não para com interesses específicos, mas com os eleitores e suas próprias consciências.

Liberdade de expressão

A Primeira Emenda é tão cara aos comunitaristas quanto aos libertários e muitos outros (norte)americanos. Sugestões de que ela deva ser restringida para barrar expressões verbais de racismo, sexismo e outros insultos parecem-nos pôr em perigo a essência da Primeira Emenda, que, por ironia, é mais necessária quando o que algumas pessoas dizem é desconcertante para outras. No entanto, não se deve ignorar as vítimas de tais abusos. Sempre que indivíduos ou membros de um grupo são hostilizados, muitas medidas não legais são apropriadas para expressar a desaprovação em relação a expressões odiosas e promover a tolerância entre os membros da política. Por exemplo, um campus de faculdade confrontado com uma onda de incidentes relacionados à intolerância pode realizar uma programação trabalhando a compreensão intergrupos. Isto, e muito mais, pode ser feito sem comprometer a Primeira Emenda.

Justiça Social

No coração da compreensão comunitarista sobre a justiça social está a ideia de reciprocidade: cada membro da comunidade deve alguma coisa para todo o resto e a comunidade deve algo a cada um dos seus membros. A justiça requer indivíduos responsáveis dentro de uma comunidade responsável.



Os membros da comunidade têm uma responsabilidade, na maior medida possível, de suprir a si mesmo e suas famílias: o trabalho honrado contribui para a comunidade e para a capacidade da comunidade de desempenhar as suas funções essenciais. Além de auto-sustentação, os indivíduos têm uma responsabilidade acerca do bem-estar material e moral dos outros. Isso não significa um auto-sacrifício heróico; significa a constante auto-consciência de que nenhum de nós é uma ilha não afetada pelo destino dos outros.

Por sua vez, a comunidade é responsável por proteger cada um de seus membros contra catástrofes, naturais ou artificiais; garantir as necessidades básicas de todos aqueles que verdadeiramente não podem prover-se; reconhecer, adequadamente, as contribuições feitas por indivíduos para o bem da comunidade; e proteger uma zona em que os indivíduos podem definir suas próprias vidas através do intercâmbio e livre escolha.

Saúde e segurança públicas

A tradição moral e jurídica (norte)americana sempre reconheceu a necessidade de equilibrar os direitos individuais com a necessidade de proteger a segurança e a saúde pública. A Quarta Emenda, por exemplo, protege contra buscas irrazoáveis, mas admite aquelas que sejam razoáveis.

Diferimos da ACLU (União Americana pelas Liberdades Civis) e de outros grupos libertários radicais que se opõem a pontos de checagem de sobriedade, controle de passageiros nos aeroportos, testagem de drogas e álcool em pessoas que afetam diretamente a segurança pública (pilotos, maquinistas de trens, etc.). Estas e outras medidas semelhantes deveriam receber apoio público, pois envolvem ingerências de baixíssimo nível (uma checagem de sobriedade leva em média 90 segundos), interesses pertinentes em jogo (perdemos muitas vidas, a maioria delas devido a motoristas bêbados, a cada ano morrem mais pessoas no trânsito do que na guerra do Vietnã) e o fato de que as mesmas não nos desestabilizaram no passado.

No há muito sentido no registro de armas. O que precisamos para melhorar significativamente a segurança pública é o desarmamento doméstico, do tipo que existe em praticamente todas as democracias. A National Rifle Association (Associação Nacional do Rifle) sugere que criminosos são responsáveis pela morte de pessoas, e não as armas. Essa ideia ignora o fato de que milhares de pessoas, muitas delas crianças, são mortas todos os anos pela



descarga accidental de armas de fogo, e que seres humanos, sejam eles criminosos, loucos ou tomados por um impulso momentâneo, matam e estão muito mais propensos a fazê-lo quando estão armados do que quando não estão.

A Segunda Emenda, atrás da qual se esconde o NRA, está sujeita a uma variedade de interpretações, mas a Suprema Corte tem determinado repetidamente, há mais de cem anos, que ela não impede leis que barrem o uso de armas. Estamos unidos àqueles que leem a Segunda Emenda como foi escrita, como uma cláusula comunitária, apelando por milícias locais, não usuários individuais de armas de fogo.

Quando se trata de saúde pública, as pessoas portadoras de doenças sexualmente transmissíveis, especialmente quando se trata de patologia quase sempre fatal, como a AIDS, deveriam revelar a sua condição a contatos sexuais precedentes ou ajudar as autoridades de saúde a fazê-lo, alertar a todos os contatos sexuais em potencial e informar todos os profissionais de saúde com quem essas pessoas venham a ter contato. Essa é a contribuição destes para ajudar a conter a epidemia. Ao mesmo tempo, os direitos dos portadores contra violação de privacidade arbitrária, discriminação na habitação, emprego e seguro deveriam ser protegidos escrupulosamente.

A comunidade humana

Nosso comunitarismo não é particularismo. Acreditamos que uma comunidade responsiva é a melhor forma de organização humana já concebida por respeitar a dignidade humana e proteger a decência, e o modo de vida mais aberto à necessidade de autoavaliação através de uma deliberação compartilhada. Acreditamos que a espécie humana como um todo estaria bem servida pelo movimento, conforme as circunstâncias, todas as organizações políticas caminhando rumo a comunidades fortemente democráticas. Estamos bem cientes das maneiras em que este movimento será (e deveria ser) afetado por importantes diferenças materiais, culturais e políticas entre os povos e as nações. E sabemos que comunidades responsivas duradouras não podem ser criadas através de decretos ou coerção, mas somente através de uma verdadeira convicção pública.

Estamos animados com a invocação generalizada dos princípios democráticos pelas nações e povos que agora emergem de gerações de repressão; vemos a institucionalização desses princípios como a melhor defesa contra os excessos do particularismo étnico e nacional, que poderiam muito bem



produzir novas formas de repressão.

Embora isso possa parecer utópico, acreditamos que na multiplicação de comunidades fortemente democráticas em todo o mundo se encontra a nossa melhor esperança para o surgimento de uma comunidade global que pode lidar concertadamente com assuntos de interesse geral de nossa espécie como um todo: com guerra e contenda, com violações de direitos básicos, com a degradação ambiental e com a extrema privação material que retarda os corpos, mentes e espíritos das crianças. A nossa preocupação comunitária deve começar a partir de nós mesmos e nossas famílias, mas crescendo inexoravelmente para a comunidade de toda humanidade há muito imaginada.

Conclusão

Uma questão de responsabilidade

Embora algumas das responsabilidades identificadas neste manifesto sejam expressas em termos jurídicos, e a lei desempenhar um papel significativo não apenas na regulação da sociedade, mas também ao indicar quais valores são significantes, nosso primeiro e mais importante propósito é afirmar o comprometimento moral de pais, jovens, vizinhos e cidadãos, para afirmar a importância das comunidades nas quais tais comprometimentos tomam forma e são transmitidos de uma geração para outra. Esta não é primariamente uma questão legal. Pelo contrário, quando a comunidade alcança o ponto em que estas responsabilidades devem ser impostas pelos poderes de estado, significa que a mesma está imersa em grande crise moral. Se as comunidades estiverem funcionando bem, a maior parte dos seus membros na maior parte do tempo desempenham suas responsabilidades porque eles estarão comprometidos em fazê-lo, e não porque têm medo de processos judiciais, multas ou prisões. No entanto, o estado e suas agências devem cuidar para não prejudicar as estruturas da sociedade civil, das quais todos dependemos. Tanto os ambientes sociais como os naturais não podem ser subestimados.

Libertários defendem a ideia de que as responsabilidades são uma questão pessoal, que os indivíduos são responsáveis por decidir quais responsabilidades que eles aceitam como sendo as suas. Na nossa visão, as responsabilidades estão ancoradas nas comunidades. Refletindo as diversas vozes morais de seus cidadãos, as comunidades responsivas definem o que elas



esperam de pessoas; educam os seus membros para aceitar estes valores; e elogiam-nos quando fazem o que devem e os desaprovam quando não o fazem. Embora o fundamento último da moralidade sejam os compromissos da consciência individual, são as comunidades que ajudam a introduzir e manter tais obrigações. Daí a necessidade urgente de as comunidades articularem as responsabilidades que eles esperam que seus membros desempenhem, especialmente em tempos, como o nosso, em que a compreensão dessas responsabilidades vem enfraquecendo e seu alcance tem crescido de modo obscuro.

Trabalho futuro

Este é apenas um começo. Esta plataforma é apenas um ponto no diálogo, parte de um processo contínuo de deliberação. Ele não deve ser visto como uma série de conclusões finais, mas como ideias para futuras discussões. Não afirmamos ter as respostas para todos os problemas sofridos pela América (do Norte) atualmente. No entanto, estamos animados pela onda de apoio que os nossos esforços iniciais trouxeram à perspectiva comunitarista. Se mais e mais (norte)americanos tiverem a coragem de se unir e formar comunidades ativas que buscam revigorar a ordem moral e social, seremos capazes de lidar melhor com muitos dos problemas sofridos por nossas comunidades, reduzindo a nossa dependência do controle, força e regulação governamental. Teremos maiores oportunidades de desenvolver políticas públicas baseadas em um amplo consenso e tradições morais e legais compartilhadas. E encontraremos muitas outras maneiras de tornar a nossa sociedade um lugar em que os direitos individuais são diligentemente mantidos, enquanto os canteiros da virtude cívica vão sendo pacientemente nutridos.

* * * * *

Sobre a Plataforma: The Responsive Communitarian Platform: Rights and Responsibilities é o documento referencial do movimento comunitarista responsivo norte-americano. Foi divulgado em novembro de 1991, assinado inicialmente por 104 signatários (intelectuais, lideranças feministas, lideranças negras e hispânicas, representantes religiosos, republicanos e liberais moderados, entre outros). Em 2001, foi possibilitada a adesão de novos apoiadores.



Anexo 2 - LEI Nº 12.881, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2013

(Lei das Instituições Comunitárias de Educação Superior)

Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DA DEFINIÇÃO, QUALIFICAÇÃO, PRERROGATIVAS E FINALIDADES DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Art. 1º As Instituições Comunitárias de Educação Superior são organizações da sociedade civil brasileira que possuem, cumulativamente, as seguintes características:

I - estão constituídas na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as instituídas pelo poder público;

II - patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil e/ou poder público;

III - sem fins lucrativos, assim entendidas as que observam, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) não distribuem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;

b) aplicam integralmente no País os seus recursos na manutenção dos



seus objetivos institucionais;

c) mantêm escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão;

IV - transparência administrativa, nos termos dos arts. 3o e 4o;

V - destinação do patrimônio, em caso de extinção, a uma instituição pública ou congênere.

§ 1º A outorga da qualificação de Instituição Comunitária de Educação Superior é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei.

§ 2º Às Instituições Comunitárias de Educação Superior é facultada a qualificação de entidade de interesse social e de utilidade pública mediante o preenchimento dos respectivos requisitos legais.

§ 3º As Instituições Comunitárias de Educação Superior ofertarão serviços gratuitos à população, proporcionais aos recursos obtidos do poder público, conforme previsto em instrumento específico.

§ 4º As Instituições Comunitárias de Educação Superior institucionalizarão programas permanentes de extensão e ação comunitária voltados à formação e desenvolvimento dos alunos e ao desenvolvimento da sociedade.

Art. 2º As Instituições Comunitárias de Educação Superior contam com as seguintes prerrogativas:

I - ter acesso aos editais de órgãos governamentais de fomento direcionados às instituições públicas;

II - receber recursos orçamentários do poder público para o desenvolvimento de atividades de interesse público;

III - (VETADO).

IV - ser alternativa na oferta de serviços públicos nos casos em que não são proporcionados diretamente por entidades públicas estatais;

V - oferecer de forma conjunta com órgãos públicos estatais, mediante parceria, serviços de interesse público, de modo a bem aproveitar recursos físicos e humanos existentes nas instituições comunitárias, evitar a multiplicação de estruturas e assegurar o bom uso dos recursos públicos.



Art. 3º Para obter a qualificação de Comunitária, a Instituição de Educação Superior deve prever em seu estatuto normas que disponham sobre:

I - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes para coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de privilégios, benefícios ou vantagens pessoais;

II - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

III - normas de prestação de contas a serem atendidas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

b) publicidade, por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, do relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade;

c) prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública;

IV - participação de representantes dos docentes, estudantes e técnicos administrativos em órgãos colegiados acadêmicos deliberativos da instituição.

Art. 4º Cumpridos os requisitos desta Lei, a instituição interessada em obter a qualificação de Instituição Comunitária de Educação Superior deverá formular requerimento escrito ao Ministério da Educação, instruído com cópias autenticadas dos seguintes documentos:

I - estatuto registrado em cartório;

II - balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício anterior;

III - Declaração de Regular Funcionamento;

IV - Relatório de Responsabilidade Social relativo ao exercício do ano anterior;

V - inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.

Art. 5º Recebido o requerimento previsto no art. 4o, o Ministério da



Educação decidirá, no prazo de 30 (trinta) dias, deferindo ou não o pedido.

§ 1º No caso de deferimento, o Ministério da Educação publicará a decisão no Diário Oficial da União, no prazo de 15 (quinze) dias, e emitirá, no mesmo prazo, certificado de qualificação da requerente como Instituição Comunitária de Educação Superior.

§ 2º O pedido de qualificação será indeferido quando:

I - a requerente não atender aos requisitos estabelecidos nesta Lei;

II - a documentação apresentada estiver incompleta.

§ 3º Indeferido o pedido, o Ministério da Educação dará ciência da decisão, mediante publicação no Diário Oficial da União, cabendo recurso da instituição, no prazo de 30 (trinta) dias, ao Ministro da Educação, que promoverá novo exame.

CAPÍTULO II

DO TERMO DE PARCERIA

Art. 6º Fica instituído o Termo de Parceria, instrumento a ser firmado entre o poder público e as Instituições de Educação Superior qualificadas como Comunitárias, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas nesta Lei.

Art. 7º O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o poder público e as Instituições Comunitárias de Educação Superior discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

§ 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas da área educacional, nos respectivos níveis de governo.

§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I - a do objeto, que conterá a especificação do programa de trabalho proposto pela Instituição Comunitária de Educação Superior;

II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;



III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;

IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;

V - a que estabelece as obrigações da Instituição Comunitária de Educação Superior, entre as quais a de apresentar ao poder público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independentemente das previsões mencionadas no inciso IV;

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades pactuadas entre o órgão parceiro e a Instituição Comunitária de Educação Superior, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.

Art. 8o A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada pelas seguintes instâncias:

I - Conselho da Instituição Comunitária de Educação Superior responsável pelas parcerias com o poder público, com caráter deliberativo;

II - órgão do poder público responsável pela parceria com a instituição comunitária de educação;

III - conselho de política pública educacional da esfera governamental correspondente.

§ 1o Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Instituição Comunitária de Educação Superior.

§ 2o A comissão encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação realizada.



§ 3o Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata esta Lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

Art. 9o A Instituição Comunitária de Educação Superior fará publicar, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contado da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do poder público.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 10. O Termo de Parceria instituído pelo art. 6o desta Lei não substitui as modalidades de ajuste, acordo e convênio previstos na legislação vigente.

Art. 11. (VETADO).

Art. 12. É vedado às Instituições Comunitárias de Educação Superior financiar campanhas político-partidárias ou eleitorais.

Art. 13. (VETADO).

Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 12 de novembro de 2013; 192º da Independência e 125º da República.

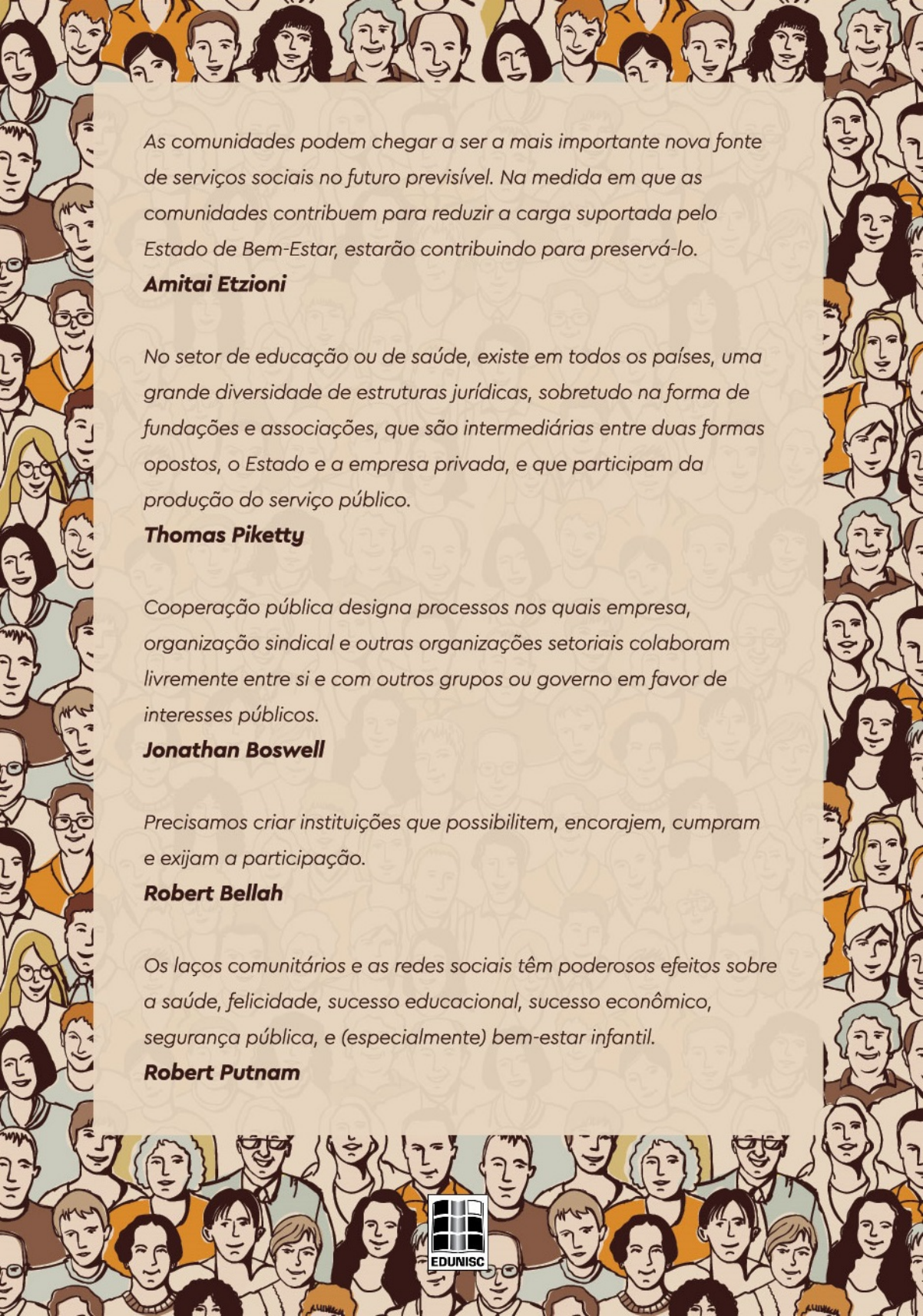
DILMA ROUSSEFF, Guido Mantega, Aloizio Mercadante, Miriam Belchior, Luís Inácio Lucena Adams.





João Pedro Schmidt é professor da Universidade de Santa Cruz do Sul, vinculado ao Departamento de Ciências Humanas, docente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Direito. É doutor em Ciência Política e mestre em Filosofia, ambos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com pós-doutorado pela The George Washington University, Washington DC, Estados Unidos.





As comunidades podem chegar a ser a mais importante nova fonte de serviços sociais no futuro previsível. Na medida em que as comunidades contribuem para reduzir a carga suportada pelo Estado de Bem-Estar, estarão contribuindo para preservá-lo.

Amitai Etzioni

No setor de educação ou de saúde, existe em todos os países, uma grande diversidade de estruturas jurídicas, sobretudo na forma de fundações e associações, que são intermediárias entre duas formas opostos, o Estado e a empresa privada, e que participam da produção do serviço público.

Thomas Piketty

Cooperação pública designa processos nos quais empresa, organização sindical e outras organizações setoriais colaboram livremente entre si e com outros grupos ou governo em favor de interesses públicos.

Jonathan Boswell

Precisamos criar instituições que possibilitem, encorajem, cumpram e exijam a participação.

Robert Bellah

Os laços comunitários e as redes sociais têm poderosos efeitos sobre a saúde, felicidade, sucesso educacional, sucesso econômico, segurança pública, e (especialmente) bem-estar infantil.

Robert Putnam

