

**O princípio participativo fundado na solidariedade
e a emergência de uma nova noção
de responsabilidade pública**

Carla Almeida

Número 16, Volume 12, dezembro de 2009.

Coleção Cadernos da CIDADE

Cadernos da CIDADE é uma publicação do Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, Rua Antão de Farias, 50 - Bairro Bom Fim, Porto Alegre/RS cep: 90035-210
Fone/fax: 3264-3386
www.ongcidade.org
E-mail: cidade@ongcidade.org

Conselho Editorial: Daniela Oliveira Tolfo, Sérgio Gregório Baierle, Vera Regina Ignácio Amaro.

Editoração Eletrônica: Cidade

Apoio: KZE/MISEREOR

O CIDADE autoriza a reprodução de suas publicações, total ou parcialmente, desde que seja citada a fonte. Solicitamos que seja enviada cópia da publicação.

Os leitores do "Cadernos da Cidade" podem contribuir com artigos que serão submetidos ao Conselho Editorial, o qual se reserva o direito de publicar ou não e se responsabilizará em discutir com os autores as modificações que, porventura, venham a ser necessárias.

O princípio participativo fundado na solidariedade e a emergência de uma nova noção de responsabilidade pública

*Carla Almeida**

Esse texto apresenta, resumidamente, algumas conclusões a que cheguei ao pesquisar o desenvolvimento da Estratégia Comunidade Solidária, criada em 1995 pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Tal pesquisa deu corpo à minha tese de doutorado concluída em 2006, na qual também procurei mostrar os pontos de aproximação e distanciamento entre aquela experiência de combate à pobreza e a que foi desenvolvida nos primeiros anos do governo Lula no âmbito do Fome Zero (cf. Almeida, 2006).

**Carla Almeida* é Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá

O princípio participativo fundado na solidariedade e a emergência de uma nova noção de responsabilidade pública

Nas linhas que se seguem, procuro mostrar que no contexto de implementação das políticas neoliberais determinados argumentos sobre i) a crise do Estado - e seus limites para solucionar os problemas sociais, ii) a necessidade do terceiro setor se envolver em ações sociais e iii) as vantagens de se promover um capitalismo inclusivo convergiram na configuração de um novo **marco discursivo** que passou a fornecer com razoável grau de hegemonia, particularmente durante a década de 1990, os termos do debate sobre a questão social. Nesse marco, que tem como idéias-força “capital social”, “parcerias”, “responsabilidade social”, “voluntariado” e “terceiro setor”, a *solidariedade* apareceu como um novo princípio ativo a fundamentar ações sociais qualificadas como **públicas e participativas**. Utilizo a expressão *marco do discurso da participação solidária* (DPS) porque entendo que aquelas idéias-força integram um mesmo projeto político que, em disputa com outros, buscou e ainda busca conferir um determinado enquadramento ao debate sobre a pobreza e a democracia. Embora a experiência brasileira tenha se constituído na referência imediata da qual parti para chegar à análise aqui apresentada, os processos aos quais ela se reporta têm uma abrangência maior, já que dizem respeito a políticas que foram implementadas em várias regiões do globo.

O DPS foi construído a partir de múltiplas arenas com graus variados de institucionalização e poder de decisão, nas quais atores diversos disputam a definição de direções ou conteúdos para as políticas públicas. Constituído nessas arenas e autorizado por determinadas conclusões produzidas pelo debate acadêmico sobre a crise do Estado, o DPS expressa uma unidade mínima, mas

orgânica, resultante da convergência ou afinidade eletiva de uma multiplicidade de discursos oriundos de diferenciados campos políticos¹.

No interior do DPS, há um conjunto de proposições que se apresenta como resposta aos dilemas e limites enfrentados pelas democracias contemporâneas. Se, de um lado, a expansão do número de países a viverem sob o regime democrático levou muitos a considerarem que este foi o grande vitorioso do século XX, por outro lado, inúmeras pesquisas revelaram o aumento do descrédito do sistema político para solucionar problemas que adquiriram proporções dramáticas ou forte visibilidade no bojo das políticas neoliberais, como a pobreza, a degradação ambiental e a violência. Descrédito que é coroado pelo sentimento de inacessibilidade dos cidadãos e cidadãs às instâncias institucionais de poder engendradas pela cartografia política globalizada. Assim, nesse registro de preocupação com os *déficits da democracia*, no qual conflitantes respostas políticas são apresentadas, o discurso - e a prática - da solidariedade e do engajamento cívico, responsável e comunitário dos cidadãos emerge e passa a ser defendido, por muitos, como a alternativa mais adequada, quando não a única possível.

Com grande potencial de adesão, em função mesmo de ser capaz de abrigar preocupações e princípios construídos a partir de distintas matrizes de participação, o DPS acena com a promessa de instituir um novo tipo de cimento para as – esgarçadas - relações sociais e de revitalizar a legitimidade do sistema político. Em outra perspectiva, o DPS tem audiência receptiva ainda entre aqueles que, não encontrando por variados motivos razões para acreditar na revitalização daquele sistema, jogam suas energias no suposto potencial espontâneo de uma “nova sociedade civil”, ou terceiro setor, para recuperar os valores cívicos da convivência social.

¹ Essa formulação beneficiou-se da análise de Castel (1998) acerca dos reformadores sociais do século XIX. Conforme o autor, entre as posições liberais puras e duras e as posições conservadoras que tiveram voz naquele momento, havia uma variedade de posições intermediárias que, embora formasse uma *nebulosa bastante confusa*, acabou fornecendo o centro a partir do qual se consolidou a modalidade das propostas de reforma social do período.

Do meu ponto de vista, os processos implicados com a constituição do DPS – dentre os quais está a reforma do Estado – diluem ou redefinem as fronteiras que diferenciavam o público do privado, o assistencialismo da cidadania. Modelados por um apelo à participação e à cidadania solidárias, esses processos individualizam os riscos antes socializados por meio das garantias estatais e sinalizam a emergência de uma nova forma de regulação social. Suas principais características são: o deslocamento da centralidade do Estado na responsabilização da questão social, a desconstrução da seguridade como base do contrato social e a subtração da referência dos direitos da noção de cidadania.

Exploro, aqui, como a desconstrução dos direitos é apresentada pelo DPS como uma **nova forma de responsabilidade pública**. Levando em conta essa sua dimensão constitutiva, considero que o diagnóstico de que as políticas neoliberais promovem uma “privatização do social” não é suficiente para explicar a operação – simbólica e política - que vem permitindo com que a transferência de responsabilidades dos problemas sociais para a sociedade civil, para o mercado e para os indivíduos apareça como uma nova forma de participação e de exercício da cidadania. Considero que o DPS tem um papel fundamental nessa operação, pois confere legitimidade às políticas que desregulam direitos por meio da valorização de uma solidariedade espontânea. Além disso, o DPS procura remodelar o tecido associativo segundo as exigências daquela desregulamentação, construindo suas bases concretas de sustentação.

Crise do Estado, Governança, capital social, terceiro setor e o debate sobre políticas públicas:

A bibliografia que trata a crise do Estado de bem estar é, como se sabe, bastante densa e o debate em curso sobre essa temática é atravessado por diversas perspectivas teóricas e políticas. Gostaria de sublinhar, no entanto, a existência de algumas convergências nesse debate cujos efeitos se fazem sentir na agenda das políticas sociais.

Para Rosanvallon (1998), a crise do Estado providência, como denomina, tem três dimensões. A primeira é financeira e se explicita no hiato hoje existente entre receita e custos estatais. A segunda consiste, segundo o autor, numa crise ideológica que firmou uma suspeita em relação à capacidade empresarial do Estado para gerir eficazmente os problemas sociais. A terceira crise, a filosófica, traduz, essencialmente, uma crise do modelo de solidariedade estatista e do modelo tradicional de direitos sociais². Nessas condições, emerge, para o autor, uma *nova questão social*, que indica a inadequação das categorias e métodos até aqui utilizadas para gerir o social e enquadrar o fenômeno da exclusão social, que ganha feições completamente novas com a crise do emprego. Rosanvallon diz que está em crise o paradigma de políticas padronizadas e universais, que se dirigiam a enfrentar um leque de problemas sociais que podiam ser homogeneamente reunidos na categoria do risco³.

Entre outras saídas, esse autor enfatiza a necessidade de políticas baseadas numa nova concepção de direitos sociais, retirando os indivíduos de uma posição passiva de beneficiário. Políticas que promovam o intermédio entre o direito e o contrato, que se baseiem numa noção de direito individualizado e

² Diz o autor que essa crise: [...] *corresponde em profundidade ao ingresso em uma nova fase da modernidade. Essa crise filosófica leva a retomar em suas raízes a questão dos direitos tal como ela foi formulada, desde o século XVII, pelo individualismo liberal, convidando a ultrapassar velhas oposições entre direitos formais e direitos reais, direitos sociais e políticos; obriga à reconsideração das expressões habituais do contrato social, a reformular a definição do que é justo e equitativo, a reinventar as formas de solidariedade social.* (Rosanvallon, 1998: 24/26).

³ De um lado, os novos processos que promovem a exclusão social não podem mais ser abordados, para o autor, enquanto risco, já que muitas vezes definem *situações estáveis*, como é o fenômeno do desemprego. De outro lado, os fatores que desencadearam essa crise são distintos, mas todos eles iluminam, segundo o autor, as limitações contidas no enquadramento de situações e trajetórias individuais em categorias coletivas – esse movimento de enquadrar situações particulares numa situação coletiva foi exatamente o que permitiu a formulação do princípio da equidade e universalidade. Rosanvallon cita o desenvolvimento da genética que, por exemplo, promoveu um conhecimento individualizante de tal forma que deixou transparente os determinismos que colocam os indivíduos específicos, e não todos, numa situação de vulnerabilidade em relação a tal ou qual doença. Também a amplitude do conhecimento que a sociedade adquiriu de si mesma, resultado do avanço das tecnologias de informação, tornou visível que os indivíduos arcam com responsabilidades diferenciadas no preço que pagam pelas políticas universais. O autor cita, por exemplo, que o avanço do conhecimento tornou visível o alcance da revolução demográfica, expondo o sistema previdenciário a acirradas críticas. O conjunto dessas situações desfaz, segundo o autor, a *opacidade do social* que permitia exatamente que a solidariedade social tivesse na equidade seu pilar mais importante. Nessa visão, a crescente transparência do social colocou em xeque o modelo estatístico e fragilizou os parâmetros até então usados para definir o justo e o injusto.

condicional e que tenham como principal objetivo colocar o indivíduo numa posição de partícipe de uma utilidade social⁴.

Parece tomar corpo naquilo que vem sendo designada *nova questão social* a idéia da aplicação de condicionalidades como pressuposto de acesso aos benefícios sociais. Afirmando que é preciso que a esquerda recupere a responsabilidade e a iniciativa individual como princípios orientadores da formulação de políticas alternativas ao neoliberalismo e ao estatismo, Giddens (2001) veio defendendo a construção de um novo contrato social baseado no teorema: *não há direitos sem responsabilidades*. De forma semelhante a Rosanvallon, Giddens valoriza intervenções que invistam no capital humano, de tal forma a dirigir prioritariamente os esforços do Estado para a criação de igualdades de oportunidades. Ou seja, criar condições para que os indivíduos possam recuperar a capacidade de participar ativamente da sociedade, e não permanecer, continuamente, na situação passiva de receptor de benefícios.

Por outro ângulo, desde os anos 80, algumas teses lançadas contra as políticas sociais no debate norte americano, vocalizadas por autores como Charles Murray e Nathan Glazer, argumentaram que a disponibilidade da assistência agiria como incentivo à preguiça e à depravação e, portanto, produziria pobreza em vez de aliviá-la⁵. Analisando essas teses como uma retórica conservadora, Hirschman (1992) argumenta que elas operam com a lógica da *perversidade*. Nos seus

⁴ Como exemplos, cita a RIM (Renda Mínima de Inserção), criada na França, e o programa Family Support Act, dos Estados Unidos. Nos dois casos, o repasse do benefício articula direitos e obrigações. Segundo o autor, nesses exemplos o princípio do direito vigora porque são políticas que reconhecem que os excluídos devem obter o mínimo para encontrar seu lugar na sociedade; e o princípio da obrigação está presente porque os indivíduos devem assumir a responsabilidade de cumprir as contrapartidas para continuar recebendo os benefícios.

⁵ Importante mencionar que, nesse mesmo período, houve uma retomada, no debate norte-americano, dos estudos produzidos por Oscar Lewis nos anos 60 sobre pobreza. Nesses estudos, firmou-se o conceito de *cultura da pobreza* para designar os traços de passividade e resignação que confeririam uma espécie de *ethos* às camadas pobres, que responderia pela continuidade e permanência das pessoas em situações de pobreza. No debate norte americano dos anos 80 sobre as reformas sociais, foi cunhada a expressão *Welfare Dependency* para designar os malefícios e a pouca eficácia das políticas de bem estar. Como aponta Kowarick (2003), uma análise das trajetórias das políticas sociais daquele país indica que, a partir dos anos 70, cada vez mais os princípios da contrapartida e da responsabilização individual colocaram em xeque a prerrogativa dos direitos.

termos, os esforços para lidar com o sofrimento aumentam o sofrimento, pois, se assistidos, os pobres deixariam de procurar meios de sobrevivência. Essa tese procura demonstrar, portanto, que há um efeito perverso nas políticas de bem estar.

Todos esses argumentos presentes no debate sobre a crise do Estado, embora possam originar-se de posições teóricas distintas, têm um efeito político comum. Eles conferem legitimidade à idéia de que é preciso superar as “políticas sociais tradicionais” e recuperar a **capacidade ativa dos indivíduos pobres**. O grau de reconhecimento adquirido por essa idéia favoreceu a entrada da expressão “terceiro setor” no campo de debate sobre políticas públicas e democracia, ainda que seu uso não se restrinja a esse debate específico e contenha, dependendo dos interlocutores, diversos significados.

A expressão terceiro setor tem sido empregada para qualificar a multiplicidade de organizações sociais, atividades voluntárias, fundações e institutos empresariais que, embora privadas, desenvolveriam atividades com fins públicos. Na visão de alguns, a emergência do terceiro setor representa uma *revolução global* que tem um papel fundamental no contexto *de perda generalizada de confiança na capacidade do Estado, por si só, gerar o bem-estar social, fomentar o progresso econômico, resguardar o meio-ambiente; numa palavra, melhorar a qualidade de vida* (Salamon, 2000: 90/91).

No contexto em que os problemas sociais aumentam na proporção inversa da disposição das pessoas em pagar tributos, as iniciativas que parte da sociedade passam a ser exaltadas como o novo *lócus* da solidariedade social. Por isso, os significados das ações que partem dessas iniciativas ganham dimensão importante em algumas análises, como a de Fernandes:

Os impostos, o principal instrumento para a socialização dos benefícios privados, são cobrados coercitivamente pelo Estado. Doar fundos sem fins lucrativos, por outro lado, expressa uma decisão

voluntária de investir no ambiente social e cultural. [...] O valor financeiro de tais doações é apenas uma pequena fração do que é devido ao Estado através dos impostos, *mas o significado simbólico é provavelmente maior. Implica julgamento e decisão* sobre necessidades coletivas; exige envolvimento pessoal e institucional; cria laços de solidariedade entre empresas e comunidades necessitadas [...] (Fernandes, 1995: 354, grifos meus)

Fernandes não está entre aqueles que são, reconhecidamente, defensores das teses neoliberais, nem é intenção aqui assim qualificá-lo. Mas é importante notar, contudo, que seu argumento tem um paralelo com os argumentos de Friedrich Hayek, considerado o primeiro e um dos mais exemplares defensores daquelas teses. Fernandes salienta a diferença entre uma forma coercitiva e uma espontânea de mobilizar recursos para o social, conferindo a essa última um claro aspecto positivo, já que resultado de uma decisão voluntária. Um dos princípios mais caros que Hayek se propõe a defender é a liberdade individual, que segundo ele ficaria ameaçada diante da ampliação das funções estatais para além de um mínimo necessário capaz de garantir a segurança e a propriedade. Valorizando uma ordem espontânea de funcionamento da sociedade, Hayek defende que a expansão das funções estatais colocaria em risco a própria democracia, pois, para ser democrático, o governo deve ser consensual, o que exige a limitação ao máximo de sua intervenção. Nessa perspectiva, há uma ingerência indevida na cobrança de impostos para efeitos de proteção social, pois o Estado estaria obrigando determinadas pessoas a arcar com o bem estar de outras.

Novamente, percebe-se que argumentos com origens e horizontes diferenciados, como os de Hayek e os de Fernandes, confluem em determinados aspectos. Essa *afinidade eletiva* tem um poder de afirmação comum: contribui para legitimar os processos que deslocam a centralidade do Estado na responsabilização da questão social, transferindo ou distribuindo essa responsabilidade para a sociedade, seus indivíduos e organizações. É na esteira dessa *afinidade eletiva* que a idéia de terceiro setor emerge e parece acumular legitimidade no debate contemporâneo sobre a questão social.

O programa de pesquisa de Jürgen Habermas tem sido uma das fontes teóricas de muitas análises que se esforçam para conceituar a idéia de terceiro setor. Informadas por uma concepção tripartite do mundo, que distingue o que seria a lógica da ação comunicativa, própria da sociedade civil, da lógica sistêmica do mercado, estruturada pela busca do lucro, e do Estado, estruturada pela busca e manutenção do poder, muitas dessas análises acabam afirmando a existência de uma virtuosidade intrínseca à esfera societal.

No âmbito do debate acadêmico, a expressão terceiro setor não encontra uma aceitação pacífica. Uma das vertentes críticas aponta que as análises fundadas nas diferentes lógicas dos três setores não consideram outros referenciais que possibilitam iluminar a heterogeneidade presente no interior da sociedade civil, Estado e mercado. Aponta-se que, por exemplo, tais análises não levam em conta os diferentes interesses políticos e econômicos que desconstroem a suposta homogeneidade da sociedade civil e, sobretudo, não levam em conta que tais interesses, antes de se fecharem numa mesma esfera, cruzam o Estado, o mercado e a sociedade, promovendo outras clivagens analíticas pelas quais suas relações podem ser apreendidas (Dagnino, 2002).

É possível afirmar que a maioria dos esforços analíticos mobilizada para dar consistência à idéia de terceiro setor acaba mesmo obscurecendo a dimensão propriamente política das organizações sociais. As referências usadas para conceituá-las, sob o *guarda-chuva* terceiro setor, geralmente não esclarecem a respeito da heterogeneidade de interesses e projetos que podem estar subjacentes à idéia de “trabalhar pelo bem comum”, que é apresentada como resultado de uma ação essencialmente consensual, não como resultado de uma construção – conflituosa - que é necessariamente política e, portanto, atravessada por interesses e atos de poder.

Importante chamar a atenção para esse obscurecimento da dimensão conflituosa e política das ações sociais que estariam voltadas ao interesse comum

porque, do meu ponto de vista, ele está baseado no pressuposto de que é possível a existência de uma esfera de ação coletiva cuja distinção e essência se constitui na sua suposta isenção de pretensões de poder⁶. É importante que esse pressuposto seja iluminado - e problematizado - porque ele está alinhado com determinadas concepções e práticas a respeito da democracia que têm efeitos políticos concretos.

Para o exame desses efeitos, considero fundamental trazer para a discussão a forma como Chantal Mouffe (2003) elabora o lugar do poder numa política democrática. Para ela, as relações de poder são constitutivas do *social* e, nesse sentido, todo consenso, por mais democrático que se pretenda, sempre resultará de uma estabilização do poder, de uma hegemonia provisória, que vincula, irremediavelmente, alguma forma de exclusão. Nessa concepção, não se aceita a tese – muito afinada com a idéia de terceiro setor - que quanto mais democrática é uma sociedade, menos poder nela existe. Assumindo outra perspectiva, para a autora, uma sociedade é considerada tão mais democrática não quando nega o poder, mas quando está organizada, cultural e institucionalmente, para abrigar conflitos e vozes dissidentes. O que está em jogo, no fundo, é o pressuposto de que a democracia, quanto mais plena, mais ancorada está numa cultura que oportuniza o dissenso e em instituições que permitam sua aparição e negociação na esfera pública. Ao informar que tal concepção de democracia foi, originalmente, discutida por ela e Laclau no livro *Hegemony and Socialist Strategy*, Mouffe salienta: *Admitir a existência de relações de poder e a necessidade de transformá-las, enquanto se renuncia a ilusão de que poderíamos nos livrar completamente do poder, é a especificidade do projeto da “democracia radical e plural” que delineamos [...] Ao nos alertar contra a ilusão de que uma democracia plena poderia ser instaurada, ela [essa concepção] nos força a manter viva a contestação democrática* (Mouffe, 2003: 14/19).

⁶ Essa mesma possibilidade foi atribuída aos movimentos sociais dos anos 80 por uma determinada vertente analítica que contribuiu para alimentar a vasta produção acerca dessa temática naquele período. Não à toa, quando foi ficando cada vez mais evidente a articulação daqueles movimentos com o sistema político institucional, essa vertente passou a anunciar “a crise dos movimentos sociais” e a “frustração” quanto à capacidade desses sujeitos serem portadores de uma promessa de transformação.

O que há de importante nessas elaborações para a análise que se está fazendo acerca do terceiro setor é que elas nos convidam a “desconfiar” daqueles discursos e práticas que, obscurecendo a existência do poder, transformam o que é resultado de construções políticas – permeadas por atos de poder - em objetividades inquestionáveis. Mouffe nos convida, sobretudo, a manter uma atitude alerta diante daquilo que é apresentado como consenso, mostrando que nesse sempre haverá jogos de exclusão. Discursos e práticas que fazem do consenso a característica fundamental da democracia podem ter como efeito político concreto não a ampliação, mas o encolhimento da esfera pública, na medida em que obscurecem os jogos de poder existentes e silenciam vozes dissidentes.

É porque considero que a idéia de terceiro setor remete fortemente à afirmação do consenso que procuro iluminar, nessa análise, os jogos de exclusão com os quais ela opera. E, também por isso, a referência do conflito será aqui sempre importante para avaliar o tipo de esfera pública e democracia que se constrói na esteira da afirmação daquela idéia e de outras que, do meu ponto de vista, estão com ela intimamente vinculadas, como a de *capital social* e de *governança*.

Em algumas formulações, capital social aparece como elemento central de um novo paradigma de desenvolvimento⁷. De modo geral, afirma-se que *promover um crescimento ético é produtivo* e que mobilizar as energias que as pessoas têm para cooperar deve ser diretriz das políticas econômicas (Kliksberg, 2002). Essa

⁷ O conceito de capital social foi usado, com variações, por diferentes autores em períodos anteriores. Mas foi o sociólogo James Coleman, a partir de alguns trabalhos publicados no início dos anos 90, que se tornou a referência mais presente para os que fazem uso desse conceito no debate atual sobre os efeitos da participação e da cooperação nos processos de desenvolvimento. Depois dele, Putnam (2000) contribuiu para sua popularização. Ao analisar as condições que determinaram o sucesso ou o fracasso da implementação dos governos regionais na Itália na década de 1970, Putnam concluiu que, exatamente naquelas localidades onde houve uma progressiva acumulação de capital social, a mudança institucional foi bem sucedida. Recorrendo às análises de autores como Tocqueville, o autor concluiu que o dinamismo cívico é premissa do progresso econômico e da estabilidade política. Para críticas ao uso de capital social como categoria analítica, principalmente a partir do trabalho de Putnam, ver Reis (2003).

cooperação se constituiria num um instrumento potencial de controle e diminuição dos problemas sociais, que muitas vezes chegam a ameaçar a própria integridade da sociedade. Por outro lado, na medida em que o capital social é considerado o patrimônio gerado pela vida associativa de uma comunidade, manifestando-se num conjunto de normas e valores que promovem a confiança mútua entre os indivíduos, ele é visto como facilitador das ações coordenadas por favorecer um ambiente propício à eficácia econômica e à produtividade. Assim, comunidades fortes passam a ser consideradas pré-condições para economias saudáveis.

Desta perspectiva, a cultura vem aparecendo como dimensão a ser valorizada nos projetos de desenvolvimento porque é a partir dela que se geram os valores sedimentares dos laços de reciprocidade que propiciariam a produtividade e a estabilidade. Nesse sentido, é ilustrativo que Francis Fukuyama, conhecido por elaborar a tese do “Fim da História” após a derrocada dos regimes socialistas no leste Europeu, alardeando a primazia e superioridade do mercado como princípio organizador da sociedade, tenha dedicado-se a refletir sobre o impacto do capital social – e da cultura - nos processos de desenvolvimento. Para esse autor:

El problema del Consenso de Washington no es que fuera mal encauzado, sino que fuera aplicado de modo incompleto, entre otras razones, porque no se tomó en cuenta el capital social. [...] El problema del Consenso de Washington como vía al desarrollo fue que, en muchos países, se aplicó en ausencia de las precondiciones políticas, institucionales y culturales adecuadas y necesarias para que la liberalización fuera efectiva. [...] Dentro de esta perspectiva, el capital social es una manera utilitaria de mirar la cultura. La cultura tiende a considerarse como un fin en sí misma, lo que es innegable, o como una forma de expresión creativa. Pero también desempeña un papel funcional muy importante en toda sociedad, ya que es el medio por el cual grupos de individuos se comunican y cooperan en una gran variedad de actividades. (Fukuyama, 2003: 35/37).

Essas conclusões sobre a idéia de capital social são apropriadas tão recorrentemente que passaram a ser concebidas como *consensos*. Nessa ótica, um outro termo que também é consensual e que, num certo sentido, está

vinculado aos processos e discursos que alimentam a idéia de capital social e terceiro setor, é o de *governança*⁸. Ele conecta-se à idéia de capital social na medida em que permite privilegiar e enfatizar a dimensão harmônica e sinérgica das relações entre Estado e sociedade. A *boa governança* é entendida como aquela que, baseada na cooperação de diferentes atores, concilia crescimento econômico e equidade social na direção de um desenvolvimento sustentável. Esse termo é usado, como também o são as idéias de capital social e terceiro setor, como referência de um modelo que:

[...] quebra o paradigma de uma situação atual de dependência e clientelismo da comunidade com relação ao poder público para uma situação ideal de co-responsabilidade e cidadania no desenvolvimento de ações para a melhoria das condições de vida da comunidade. (Prefeitura Municipal de Curitiba, citado por Frey, 2004: 129)

A expressão “governança local” vem indicando, nessa perspectiva, a necessidade de comunidades específicas reinventarem suas formas de inserção num mundo globalizado e altamente competitivo, no qual as políticas sociais tradicionais não estariam à altura para administrar as desigualdades. Nessas condições, a promoção de uma “governança participativa” poderia pôr em marcha políticas pactuadas de desenvolvimento local.

Como se sabe, o termo governança passou a ser fortemente utilizado pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial, no momento em que se começou a prestar atenção às condições que deveriam ser observadas para

⁸ Importante notar que, se o uso de *governance* é bastante recorrente, pois emerge com força num contexto em que ganha razoável grau de consenso a idéia de que o Estado deve ser dotado de maior *flexibilidade, descentralizando funções e alargando o universo dos atores participativos*, os conteúdos que podem lhe ser atribuídos, no entanto, carregam diferentes perspectivas analíticas e políticas a respeito do papel da participação na gestão pública. De um lado, o termo governança é usado, sobretudo, como meio de enfatizar o caráter gerencial, administrativo, produtivista e técnico da gestão, o que faz da participação um instrumento não apenas desejável, mas necessário. De outro lado, governança também vem sendo usada como referência de uma gestão baseada na democratização radical das esferas de poder por meio da participação social. Por isso mesmo, a esse termo são associadas distintas qualificações como meio de se explicitar os diferentes sentidos em que está - ou pode ser - empregado: *governança gerencial, governança interativa* (Frey, 2004), *governança democrática, governança participativa* (Gaventa, 2001), *governança social* (Ricci, 2003).

garantir a sustentabilidade das reformas orientadas para o mercado. Assim, a participação, cuja expansão para além dos limites do voto era concebida como fator de desestabilização do sistema político, passou a ser incentivada por aqueles organismos. O consenso pareceu recair na idéia de que as políticas econômicas não poderiam desconhecer as dinâmicas sociais que desencadeiam e que o princípio do mercado não deveria anular o papel regulador que somente os Estados podem desempenhar⁹.

É importante notar que essas redefinições ocorreram num contexto em que uma multiplicidade de organizações sociais começou, por seu lado, a construir redes de articulações transnacionais com poder de pressão junto a esses organismos, requerendo que as suas agendas contemplassem questões como a qualidade do meio-ambiente, a preocupação com a pobreza e a democratização dos espaços de decisão política.

Em função mesmo desses processos, houve, nos anos 90, uma crescente aproximação entre os organismos internacionais e as ONGs. De diferentes modos, graus e com intenções diversas, essa aproximação proporcionou o trânsito de referenciais políticos oriundos do mundo das ONGs para o universo daqueles organismos – e vice-versa, fazendo surgir novos vocábulos no debate sobre o *desenvolvimento*, como *accountability*, *desenvolvimento sustentável*, e *governance*. Importante destacar que, embora esses “encontros” tenham gerado um *léxico* comum para aquele debate, o emprego dos seus termos constitutivos comportou, muitas vezes, conteúdos políticos diversos ou radicalmente opostos¹⁰.

⁹ Nesse contexto, os organismos internacionais procuraram afastar a referência do Estado mínimo das suas formulações discursivas. O consenso pareceu recair na necessidade de redefinir, readequar o papel do Estado frente à questão social, embora não convirjam, no seu conjunto, sobre as ênfases e o caráter que deve assumir essa redefinição. Przeworski (1993) mostra que, no entanto, em termos de práticas concretas, o primado do mercado continuou a vigorar fortemente nas orientações práticas desses organismos. O Banco Mundial, por exemplo, salienta o autor, apesar de assumir a defesa dos gastos com educação e saúde para o crescimento econômico e advertir quanto ao perigo da desregulamentação, continuou a utilizar o princípio da virtude do mercado como critério de liberação de recursos. Do mesmo modo, o autor informa que os estudos mais céticos sobre as políticas do FMI partem dos seus próprios pesquisadores sem que isso cause impacto substancial nas suas ações concretas.

¹⁰ Não à toa, tais “encontros” foram sempre delicados e conflituosos, fazendo com muitas ONGs mantivessem, continuamente, uma atitude alerta e crítica em relação aos organismos internacionais. Há uma

Os novos vocábulos surgidos no debate sobre desenvolvimento, bem como suas particulares concepções, também são resultados da retro-alimentação ocorrida entre as formulações desses organismos e determinados campos de produção acadêmica, referentes a estudos sobre economia, sociedade civil e participação. Esse trânsito contribuiu fortemente para a entrada das idéias de capital social e governança no universo das políticas públicas e no próprio debate acadêmico. A pertinência dessa entrada foi justificada pela necessidade de pôr em marcha programas sociais baseados na mobilização da participação solidária e voluntária.

Assim, iniciativas foram criadas pelos organismos internacionais, especificamente, para incentivar a participação da sociedade em programas sociais, seja incluindo-a como pré-requisito ao fornecimento de recursos, seja por meio da fomentação de estudos e divulgação sobre a sua importância como premissa dos processos de desenvolvimento.

Com o poder que essas agências têm para influenciar políticas públicas, não apenas a América Latina, mas outras regiões têm-se constituído em laboratórios para a concretização dessas propostas¹¹. O viés de debate sobre políticas públicas incentivado por esses organismos tem cristalizado alguns princípios. Ao contrário de políticas centralizadas, burocratizadas e universais, indica a necessidade de investir na capacidade dos próprios indivíduos e/ou localidades específicas reinventarem suas formas de inserção social; focalizar os beneficiários das ações sociais e estabelecer com eles uma política que

vasta bibliografia que procurou analisar as relações entre as ONGs e os organismos internacionais no contexto da globalização e de construção de novos formatos de representação - ver, dentre outros, Mato (2001), Alvarez (2000) e Teixeira (2002). A nota 9 complementa essa observação.

¹¹ Obviamente, tais propostas não são incorporadas como um “pacote fechado” pelos diferentes países. Encontram-se ou defrontam-se com contextos associativos diversificados, dinâmicas de funcionamento próprias de cada Estado, conjunturas e momentos políticos e econômicos específicos nas diferentes realidades. Por isso, esses organismos constituem um dos pilares de sustentação do marco discursivo que estamos investigando. Isoladamente, contudo, eles não são suficientes para explicar todo o processo e todos os interesses políticos implicados - nas diferentes realidades - na sua construção e implementação.

pressuponha contrapartidas; incentivar e promover atividades cívicas e solidárias como maneira de controlar e diminuir a exclusão social; conjugar esforços públicos e privados no enfrentamento dos problemas sociais. Nessa perspectiva, tais princípios visam instaurar o cidadão ativo e recriar os laços sociais e o sentimento de pertença que estão ameaçados em função da crise política que atravessa o Estado e do desemprego em massa.

É possível notar que esses princípios têm transitado - às vezes com conteúdos e objetivos semelhantes, às vezes bem diversos - por forças políticas diferentes. Segundo Kowarick (2003), se nos anos 70 e 80, nos Estados Unidos, sob a égide dos governos republicanos, a contrapartida e a responsabilização individual apareceram como alternativas às políticas de bem estar, nos anos 90, no governo do democrata Bill Clinton, esses princípios também passaram a orientar as reformas no sistema de proteção social americano.

Como indica Draibe (1993), se a focalização, a seletividade e o envolvimento dos setores privados lucrativos e não-lucrativos, na forma de parcerias, assumiram relevância na agenda de formulação das políticas sociais no contexto de implementação das políticas neoliberais, nem por isso constituem seu monopólio. De forma peculiar, estas orientações também compõem, atualmente, a plataforma das forças progressistas no enfrentamento da pobreza e na redefinição do papel do Estado.

Ainda sobre esse trânsito de princípios comuns por campos políticos – e analíticos – diferentes, Tandler assim constatou:

[...] tanto os neoliberais quanto seus críticos acerbos gostam das ONGs, acham que o governo em países em desenvolvimento é prepotentemente poderoso e que muitas das suas funções seriam mais bem exercidas ou controladas por entidades privadas, inclusive por ONGs. [...] E um bom número de especialistas em desenvolvimento que se sente perfeitamente à vontade usando a linguagem e os conceitos da visão dominante ou corrente hegemônica da literatura

sobre desenvolvimento não está consciente dos textos que fizeram surgir essas visões e, se perguntados sobre isso, discordariam deles. (Tendler, 1998: 14)¹².

O que é importante considerar aqui é que, de um lado, percebe-se, novamente, que argumentos com origens e horizontes diferentes acabam confluindo na afirmação de alguns princípios comuns, como, nesse caso, a participação, as parcerias e a importância do papel das ONGs. Porém, de outro lado, em algumas análises, a identificação dessa confluência aparece sem a sua correspondente problematização. Não se leva em conta as operações, os jogos de exclusão e os conflitos que permearam sua constituição.

Nesse sentido, cabe observar que a idéia de participação remete a um contexto - brasileiro e global – de lutas empreendidas por diversas organizações sociais articuladas com partidos políticos na reivindicação da democratização dos espaços de decisão. É na exclusão dessa dimensão que a participação passou a ser requerida, de forma predominante, como elemento necessário e fundamental nas orientações dos organismos internacionais.

O que está em jogo nessa operação de exclusão é o obscurecimento da dimensão propriamente política dos processos participativos. Fundamentados numa nova forma de *governança*, que enfatiza a cooperação e a sinergia, os processos participativos que se criam nesse registro contribuem para deslocar a formulação das políticas e programas sociais das arenas institucionalizadas que até então mapeavam os conflitos distributivos e permitiam sua negociação. É justamente nesse sentido que o terceiro setor vem sendo criticado. Ele tem assumido, na visão de alguns, um papel funcional na passagem de uma sociedade então organizada por referência aos *direitos* para uma sociedade organizada pela *ação solidária privada* (Paoli, 2002).

¹² Cabe notar aqui que, como mostra Hirschman (1992), nos anos 70, os argumentos críticos de James O'Connor, um pensador de esquerda, sobre os fatores da crise do Welfare State e sua relação com o que considerava ser uma crise do capitalismo, foram apropriados e resignificados por alguns pensadores neoliberais para argumentar que os gastos do Welfare ameaçava, não o capitalismo, mas a democracia.

Essas implicações políticas envolvidas com o atual festejo em torno do terceiro setor são as que mais me importam aqui. Não à toa, algumas análises vêm salientando as diferenças existentes entre o campo dos movimentos sociais constituído nos anos 70 e 80 e o campo do novo terceiro setor. Numa perspectiva que valoriza a diferença representada pelo terceiro setor, Fernandes assim argumenta:

Os movimentos sociais e as Ongs sofriam de isolamento: ao romper com as formas tradicionais de ajuda e assistência mútuas, separaram-se inadvertidamente da maioria pobre; ao criticarem empresas e governos, afastaram-se das elites. Isoladas das massas e das classes altas, acabaram chegando aos limites de seu potencial de mobilização. O clima promissor, de conotação messiânica, que caracterizou os anos 70, deu lugar, no final da década de 80, a uma consciência de “crise de paradigmas”. Entretanto, a década de 90 tem presenciado o surgimento de um número crescente de sinais vitais no que tem sido chamado aqui de terceiro setor. (Fernandes, 1995: 71)

É importante lembrar que esses deslocamentos das categorias empregadas para denominar as ações coletivas¹³ ocorrem num momento em que, freqüentemente, no registro dos discursos que enfatizam a importância do terceiro setor, do capital social ou da nova sociedade civil, todo um conjunto de movimentos sociais, que se articulam em torno de demandas específicas e mais conflituosas, é classificado como atrasado ou corporativo, e por isso mesmo, considerado não apto a construir as parcerias desejáveis para o denominado desenvolvimento sustentável, ético e solidário¹⁴.

¹³ As diferentes categorias utilizadas para denominar as ações coletivas não são desprovidas de significados políticos. Em pesquisa realizada em São Paulo, ao concluir que os movimentos sociais *não saíram de cena*, pois continuam centrais no âmbito das ações coletivas da sociedade naquela cidade, Lavallo, Castello e Bichir assim analisam: [...] *se os atores estelares dos anos 1980 saíram de cena no decênio seguinte, cedendo passo à centralidade da nova sociedade civil, isso parece ter decorrido não apenas dos processos de institucionalização e normalização, mas, pelo menos em parte, de mudanças nas categorias analíticas empregadas. [...] os “holofotes” passaram a iluminar a nova sociedade civil a partir de uma concepção particularmente restritiva dos atores merecedores de tal denominação, fazendo com que os movimentos sociais permanecessem despercebidos a despeito de continuarem em cena.* (Lavallo, Castello e Bichir, 2004: 35/50/51, grifos dos autores).

¹⁴ Como os sindicatos, por exemplo, que, nessa visão, aparecem como organizações corporativas, incapazes de transcender seus interesses imediatos. No caso brasileiro, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem

Considero fundamental sublinhar que os *significados* conferidos a termos como terceiro setor, capital social e *governança* têm eficácia em delimitar um determinado terreno para a discussão sobre a democracia e a participação. Nele, os desafios da democracia estariam em *garantir um sistema político consolidado e sustentável, baseado na lei e na ordem, na economia social, na estabilidade política, no funcionamento apropriado das instituições políticas, no respeito da opinião pública e na inclusão dos cidadãos. O fortalecimento da sociedade civil é considerado central, na medida em que produz o capital social e a cultura cívica necessárias para o funcionamento harmônico daqueles fatores, base para uma democracia eficiente no sentido social.*¹⁵

Nesse registro, a capacidade de articular processos participativos com ações de “inclusão social” aparece como elemento importante a definir o bom funcionamento da democracia. No entanto, não se problematiza a dimensão intrinsecamente conflituosa que aquela articulação pode assumir dependendo dos interesses e horizontes políticos em jogo. Ela aparece como um consenso universal e naturalizado.

A responsabilidade social e o investimento privado com fins sociais: problematizando a nova responsabilidade pública

No interior do terceiro setor, um renovado tipo de protagonismo empresarial adquiriu destaque. No Brasil, pode-se dizer que foi ao longo dos 80 que começou a tomar corpo essa tendência que, na década de 1990, foi acolhida e incentivada

Terra, o MST, e os sindicatos de servidores públicos foram recorrentemente deslegitimados pelo governo de Fernando Henrique Cardoso como interlocutores políticos por sua suposta incapacidade de diálogo. FHC nomeou as manifestações, não apenas do MST, mas das organizações que se mobilizaram para combater suas reformas como *gritaria*. Na minha pesquisa, identifico também os jogos discursivos utilizados no âmbito da Comunidade Solidária para desqualificar os movimentos sociais enquanto o terceiro setor foi enaltecido como interlocutor desejado (Almeida, 2006). Tendler (1998) também questionou a discrepância expressa nas recomendações da Comunidade Internacional de Financiadores quanto ao tratamento delegado às associações de trabalhadores e profissionais do setor público, considerados sempre entraves a mudanças positivas, e ao entusiasmo que demonstra em relação aos atores “coletivos da sociedade civil”.

¹⁵ Essas idéias foram retiradas de Baquero (2004). No entanto, seus conteúdos traduzem, significativamente, um núcleo de preocupações que pode ser encontrado de forma mais ampla na literatura sobre o terceiro setor.

de diferentes formas pelo governo FHC¹⁶. Esse protagonismo empresarial se manifesta em duas direções: aquela voltada para a responsabilidade social e aquela cujo objetivo é mobilizar recursos privados para ações sociais públicas¹⁷.

O conceito de responsabilidade social se expressa numa série de orientações, cujo principal objetivo é tornar a gestão das empresas, sob todos os aspectos, socialmente responsável. A idéia de um *capitalismo inclusivo* entra na pauta desse debate porque, nas palavras de C. K. Prahalad, professor de administração de empresas da University of Michigan (EUA):

A miséria gera descontentamento e extremismo. Embora a completa eliminação das desigualdades de renda seja um sonho inalcançável, a prática do desenvolvimento comercial para tirar pessoas da pobreza e possibilitar-lhes uma vida melhor é fundamental para a estabilidade e para a saúde da economia mundial, bem como para a continuidade do sucesso das multinacionais do ocidente.¹⁸

Tornou-se claro que os altos índices de pobreza, o aumento da violência, que decorreria desse fenômeno, e o manejo irresponsável dos recursos naturais constituem fatores que podem comprometer a estabilidade social e as condições de funcionamento da economia. Por isso, nessa visão, tais problemas devem ser temas de preocupação, intervenção e controle por parte dos empresários. O mercado está sendo pressionado a integrar essas preocupações na sua dinâmica,

¹⁶ No trabalho do doutorado, analiso, sobretudo, a afinidade que existiu entre esse renovado campo empresarial e a Comunidade Solidária. Importante destacar também que, desde os anos 80, há organizações sociais, principalmente americanas, incentivando a formação de um novo perfil de liderança para atuar naquele que viria a ser o terceiro setor no Brasil. Essa nova liderança passou a ser qualificada *empreendedorismo social*. No universo acadêmico, a entrada de idéias como terceiro setor e empreendedorismo social também foi mediada por essas mesmas organizações. A Fundação *Kellogg*, por exemplo, apoiou a formação do CETTS – Centro de Estudos do Terceiro Setor, na Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 1994. A FGV, no Brasil, formou a primeira nova geração de profissionais da área de administração alinhados com a referência do empreendedorismo social (Almeida, 2006).

¹⁷ Vale notar que estou considerando aqui que tanto o mote do investimento privado com fins públicos como o da responsabilidade social constituíram o campo renovado do protagonismo empresarial no Brasil. Deve-se reconhecer, no entanto, as diversidades que tal campo comporta porque elas firmam, para os envolvidos, clivagens importantes, que vão desde o alinhamento a uma tradição mais americana de “fazer social” ou à matriz européia, cuja ênfase é mais na gestão dos negócios do que propriamente na promoção de ações sociais empresariais, até aquela que diz respeito à identificação mais ou menos consensual com o terceiro setor.

¹⁸ Retirado de HSM Management, 32, maio/jun/2002.

criando certificações específicas de temas sociais. Nesse contexto, o *marketing social* vem adquirindo relevância crescente no interior das empresas por agregar uma carga simbólica aos produtos que permite, por exemplo, que um consumidor, ao comprar um sabonete no mercado, compre, ao mesmo tempo, a *experiência* de ser defensor de uma causa social ou ecológica.

As idéias veiculadas por esse campo empresarial podem acomodar diferentes motivações. De um lado, pelo viés restrito do *marketing* empresarial, a gestão socialmente responsável de um negócio pode ser motivada, sobretudo, pelo retorno lucrativo que promove. De outro lado, algumas motivações nele presentes conectam-se com determinadas reivindicações por direitos e carregam também uma carga ética-política que denota uma nova modalidade por meio da qual os indivíduos experimentaríamos e exerceríamos a sua responsabilidade pela vida comum. Aqui, a motivação principal é a articulação do interesse individual com o senso de responsabilidade ética com o mundo no qual se vive. É particularmente importante ressaltar essa dimensão, pois, para além do que muitos críticos têm afirmado, a questão não é simplesmente fazer do lucro e do capital *uma prática sem medo e sem vergonha* (Moraes,2001), mas exatamente procurar conciliar essa prática com a ética da solidariedade.

A racionalidade que comanda essa ação empresarial procura combinar ética/solidariedade com lucro/competitividade. Nessa perspectiva, esses pólos não se excluem, podem ser, ao contrário, intrinsecamente articulados. O empresário e o consumidor podem concretizar seus **interesses privados** (buscar o lucro ou consumir um produto) ao mesmo tempo em que desempenham uma **atividade pública** (colocar no mercado ou buscar produtos com a marca *socialmente responsável*). A fronteira que separa uma atividade privada de uma intervenção nos assuntos relativos ao mundo público se desfaz nessa maneira de pensar as relações constitutivas entre a competição e a solidariedade ¹⁹.

¹⁹ Retomando pensadores liberais, vários autores têm, atualmente, contribuído para fortalecer a legitimidade dessa forma de conceber a relação interesse privado e público. Ao analisar as possibilidades de atuação das fundações empresariais, Fernandes afirma: [...] *o mesmo espírito individualista, a máxima do 'do it yourself'*

As práticas mais centradas na idéia de investimento privado com fins públicos procuram, por seu lado, diferenciar sua intervenção “no social” das formas tradicionais de filantropia empresarial. No lugar da filantropia assistencial e tradicional, propõe-se uma filantropia estratégica. Assim, nessa visão: *A preocupação com o planejamento, monitoramento e avaliação dos projetos e ações é intrínseca ao conceito de investimento social privado, é um dos elementos fundamentais na diferenciação entre essa prática e a filantropia tradicional*²⁰. A mediação do conhecimento técnico, o monitoramento, a prática social “planejada” firmam, nesse campo, a diferença entre o que seria uma ação cidadã e uma assistencialista.

As ações que partem desse renovado campo empresarial estão sendo analisadas como um movimento que refilantropiza a questão social, contribuindo para a substituição da idéia de deliberação participativa sobre os bens públicos pela noção da gestão eficaz dos recursos sociais (Paoli, 2002 e Dupas, 2003). O desafio que se deve enfrentar é explicar como essa refilantropização aparece, atualmente, como uma nova forma de **responsabilidade pública**. Para isso, talvez seja de alguma importância recuperar o sentido que teve o movimento filantrópico dos reformadores sociais do final do século XIX na Europa.

De acordo com Castel (1998), a moralidade e a filantropia virtuosa constituíram princípios a informar as estratégias de respostas aos problemas sociais naquele momento. O pobre foi considerado um degradado moral, que precisava ser resgatado pelos “homens de bem”, sob o risco de que tal degradação atingisse e comprometesse a sociedade como um todo. Os serviços outorgados instituíam, naquele momento, uma relação desigual, de dependência, entre classes “superiores” e “inferiores”²¹. Essa estratégia continha um objetivo político importante: o benfeitor, derramando o bem sobre as classes inferiores,

que acentua a competição no mercado, estimula as iniciativas privadas que resultam em benefícios públicos. (Fernandes, 1995: 361).

²⁰ www.gife.org.br

²¹ Há, aí, como nota Castel, uma contradição: uma sociedade que reclamava e instituíam o primado do contrato entre indivíduos livres e iguais e, ao mesmo tempo, mobilizava-se para construir novas formas de tutela.

requeria dessas a reciprocidade da gratidão e, assim, um elo positivo se estabelecia aonde havia conflito e antagonismo²². A tarefa das classes superiores era construir relações de proteção com os inferiores, desde que, voluntárias, pois qualquer coerção nesse sentido comprometeria, na visão dos reformadores do período, o caráter virtuoso da caridade.

De acordo com Castel (1998), o diagnóstico, o planejamento, antes de serem procedimentos desconhecidos por aqueles reformadores, constituíam, na verdade, o registro no qual eles, como agora, procuravam se distanciar das ações então consideradas tradicionais de ajuda aos pobres. E, da mesma forma, naquele momento também já se afirmava a não contradição entre a lógica do lucro e a lógica das proteções sociais.

Porém, hoje, ao contrário de estabelecer, no plano discursivo, a afirmação de uma desigualdade de *status* moral entre “superiores” e “inferiores”, o apelo lançado à elite para que se engaje em ações sociais salienta exatamente o *status* da igualdade. A cidadania é reivindicada como marca desse novo tipo de intervenção diante das formas tradicionais de assistencialismo e caridade. A cidadania solidária, nessa visão, se constitui na negação do assistencialismo e suas formas correlatas de dominação e tutela. Nas ações solidárias, dizem, *as relações são horizontais, há negociações, os diferentes fazem acordos*. Retira-se o mero favor, que se desdobra na subordinação, coloca-se a solidariedade, na qual os sujeitos incluídos e excluídos encontrariam benefícios mútuos na execução de projetos comuns. Até porque, nessa visão, ao contrário da solidariedade “abstrata” promovida desde às garantias estatais, as ações solidárias espontâneas colocariam os indivíduos incluídos e excluídos, concretamente, em situações de proximidade²³.

²² Além disso, a dependência em relação ao “patrão benfeitor” ajudou a fixar a mão de obra operária, facilitando a instauração, naquele contexto, de uma nova disciplina de trabalho.

²³ Nos depoimentos que recolhi para minha pesquisa, são inúmeros os argumentos que valorizam essa proximidade entre excluídos e incluídos. Todos os programas desenvolvidos pela Comunidade Solidária apostaram fortemente na construção desses vínculos. É importante mencionar que tais ações espontâneas requerem, até para se constituírem num novo eixo de solidariedade, algumas formas de regulação. Por isso

Por outro lado, a fundamentação desse discurso fundado no *status* da igualdade, traduzido no uso recorrente da idéia de cidadania, também remete a um princípio normativo de justiça que se distingue daquele no qual se baseia o pensamento neoliberal, tal como esse é reconhecido no debate político. De acordo com Vita (2000), o princípio fundamental invocado pelos teóricos neoliberais é o de liberdade. Nele, políticas redistributivas constituem uma afronta à liberdade porque forçam uma pessoa (mais privilegiada) a contribuir para o bem de outra (menos privilegiada). Nessa visão, nenhuma instituição, muito menos o Estado, tem o direito de obrigar as pessoas a essa contribuição. A única obrigação do cidadão é seguir as constrações legais, de natureza moral, que determinam e ordenam a vida em sociedade. Por isso, Vita diz que tal pensamento se assenta não nos direitos, mas nos deveres. Ou seja, a única obrigação que cabe aos cidadãos é obedecer e cumprir as leis que lhes possibilitam procurar e conquistar seus objetivos de forma permitida, lícita. Para dar um exemplo, o que define a obrigação moral e legal do cidadão é não matar, e não, fundamentalmente, impedir que outro o faça. Por isso, Vita diz que o princípio normativo que fundamenta a justiça nesse pensamento é relativo às razões do agente. Ou seja, os parâmetros de julgamento do justo e não justo se funda nas **razões do agente da ação**.

As ações solidárias, ao invocarem a responsabilidade pública, interpelam o agente a adotar um olhar de julgamento para o mundo que, num certo sentido, é impessoal. Independentemente das razões últimas que podem motivar o engajamento social²⁴, o movimento solidário interpela os indivíduos para que se reconheçam como **responsáveis** pelo mundo em que vivem. Se há situações que impõem sofrimento a determinados grupos ou pessoas, no âmbito da participação solidária, o indivíduo não pode se sentir plenamente um **cidadão** se não faz nada para amenizá-las. Pode e, mais que isso, deve se mobilizar diante do sofrimento

assistimos, na última década, a criação de várias leis, dentre as quais, as que regulamentam o trabalho voluntário, a atuação do terceiro setor e as parcerias com o poder público (Almeida, 2006).

²⁴ Como mencionei, tal motivação pode ser restritamente voltada ao interesse individual (como, por exemplo, uma empresa que adota o *marketing social* visando puramente o lucro) mas pode, também, carregar uma dimensão ética que traduz uma responsabilidade com o mundo no qual se vive.

alheio. Esse apelo reclama, portanto, um princípio normativo de justiça que, diferentemente daquele que caracteriza o pensamento neoliberal, interpela o agente a considerar as conseqüências das suas ações na vida dos outros, por mais que essas sejam valiosas do seu ponto de vista individual e que sejam lícitas.

Os princípios constitutivos desse renovado protagonismo empresarial, que nucleiam o DPS, têm distinções discursivas, como se pode perceber, tanto com relação à filantropia tradicional como com relação a um núcleo de princípios que veio sendo reconhecido, no debate político contemporâneo, como neoliberais. Não à toa, o DPS tem audiência receptiva em diferenciados segmentos e campos políticos, muitos inclusive, críticos das políticas neoliberais.

Considero importante explorar essas distinções porque elas nos ajudam a compreender alguns dos fatores que respondem pelas condições de hegemonia nas quais se desenrolam, atualmente, as políticas desregulamentadoras de direitos. Diferentemente das políticas de Thatcher na Inglaterra, que recortavam claramente os “amigos” e os “inimigos” das políticas neoliberais, nas condições atuais, aquela desregulamentação vem contando com um importante suporte de legitimidade porque passa a ser apresentada como parte integrante da construção de uma nova forma de responsabilidade pública. Nessa operação, a intenção que se declara não é a de substituir as políticas públicas, nem esvaziar a importância do Estado na área social. Antes disso, é a partir das **parcerias com o terceiro setor** que se constrói, nessa perspectiva, um novo enfoque para a questão social:

[...] a questão social não deve ser responsabilidade única do Estado. A ação do Estado nessa área, embora necessária e imprescindível, é insuficiente. [...] A ação política propiciada pelo maior engajamento dos cidadãos na construção de seu futuro pode vir a criar novos laços de sociabilidade e redes de solidariedade - o chamado capital social - o que, além de criar novas sinergias para promoção do desenvolvimento, gera a possibilidade de que ações bem sucedidas tenham continuidade. Dessa forma, é fundamental a promoção de parcerias entre Estado, Terceiro Setor e Setor Privado para articular

uma agenda de desenvolvimento em rede para obtenção de resultados mais eficazes. (Conselho da Comunidade Solidária, 2002b: 3)²⁵.

No entanto, o efeito político desses argumentos é a diluição da necessidade - e da responsabilidade - do Estado na intervenção dos problemas sociais²⁶. Eles estão profundamente implicados com a luta política em curso que procura abalar, simbolicamente, a legitimidade das políticas sociais e dos direitos legalmente instituídos, nessa visão, incapazes de produzir cidadania efetiva. O reconhecimento público da responsabilidade em relação aos problemas sociais reclama, nessa visão, parcerias fluídas e pactuadas pontualmente com as estruturas políticas. Por isso mesmo, a contingência passa a ser a característica mais marcante das novas ações sociais e dos programas de combate à pobreza²⁷.

Na mesma direção, as potencialidades positivas conferidas às ações solidárias espontâneas e a frustração alardeada com a política - e seus jogos de poder - para promover cidadania contribuíram para tornar *a crise fiscal do Estado* num *dado* a emoldurar o debate político e várias análises acadêmicas sobre as políticas sociais. Os critérios de natureza financeira, estatística e administrativa ganharam crescente legitimidade para definir o próprio parâmetro de julgamento dos programas sociais²⁸.

²⁵ No texto da tese, identifiquei e exploro esse tipo de argumento muito utilizado pelos formuladores da Comunidade Solidária (Almeida, 2006).

²⁶ É o que fica evidente na seguinte frase de FHC: [...] *se vem uma demanda da comunidade, a comunidade se organiza para isso, aí o Governo pode entrar. Se não houver isso, não adianta o Governo entrar*. Trecho retirado de discurso feito na solenidade de posse da Secretária Executiva da Comunidade Solidária, em janeiro de 1995, Brasília.

²⁷ A pactuação de diferentes segmentos na promoção de ações sociais pontuais é considerada, nessa perspectiva, muito mais eficaz no enfrentamento dos problemas reais do que seriam capazes as políticas estatais, consideradas essencialmente burocratizadas e assistencialistas.

²⁸ As palavras de Emanuel Skoufias, pesquisador do BID, expressam essa idéia: *É preciso avaliá-los [os programas de combate à pobreza] para tomar decisão com princípios mais justos e arbitrar quem vai perder ou ganhar mais. Embora controversa [a focalização], é uma idéia muito razoável. É claro que, no final, tira-se o dinheiro de um para dar a outro. Alguém vai perder. Mas as indicações que temos mostram que planos [...] que investem na educação e nutrição de crianças são mais efetivos. É uma aposta menos arriscada*. (em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo*, 27/04/2003).

Vale mencionar que esse viés de debate, que enquadra as alternativas de enfrentamento à pobreza nos termos consensuais e naturalizados da crise fiscal do Estado, tem também contribuído, por seu lado, para dotar de legitimidade um determinado apelo participativo que, fundamentalmente, faz da sociedade civil um agente que otimiza recursos na execução de programas sociais. A sociedade é chamada à responsabilidade de fazer com que “recursos escassos” não sejam desperdiçados, sem poder interferir, de fato, nas deliberações acerca da distribuição desses recursos²⁹. Esse tipo de participação restritamente gerencial³⁰ – que é apresentada por muitos como um novo tipo de governança progressista – contribui para a dissolução das referências que delimitavam as responsabilidades e as funções do Estado e da sociedade civil.

Por outro lado, igualmente importante é iluminar os jogos de exclusão com os quais opera o DPS na sua afirmação da cidadania e da igualdade. Na sua linguagem, os direitos deixam mesmo de ser uma referência utilizada para designar o “trabalho social” e para firmar a diferença entre o que é cidadania e o que é assistencialismo. É o planejamento estratégico e o monitoramento que, nessa visão, distinguem as ações cidadãs das ações restritamente assistencialistas³¹. Tem sentido perguntar-se, aqui, que efeito político tem essa dissolução dos direitos como referência a definir a cidadania.

Nas realidades em que os direitos se concretizaram em termos de contrato social efetivo, a construção da noção de igualdade partiu mesmo do reconhecimento da existência das desigualdades e das hierarquias que atravessam a vida em sociedade. Desigualdades e hierarquias que os direitos sociais passaram a regular, sendo incorporados assim à idéia de cidadania sob condição mesmo de que a sociedade não sofresse fissuras desestabilizadoras.

²⁹ O programa “Dinheiro na Escola”, criado no governo FHC, descentralizou para as unidades escolares o gerenciamento dos recursos repassados pela união. Sob o discurso de promover a autonomia e a participação, deslocou para a comunidade escolar a responsabilidade de buscar as saídas para as situações variadas de carências encontradas nas escolas públicas. Naquele contexto, as escolas foram incentivadas a incorporar o trabalho voluntário e a fazer parcerias com empresas.

³⁰ Remeto-me aqui a discussão que Tatagiba (2003) faz a respeito da democracia gerencial.

³¹ É nesse registro que as ações do *empreendedor social* passam a ganhar legitimidade.

No apelo solidário, a noção da igualdade em jogo obscurece a existência concreta das hierarquias e das desigualdades que atravessam e constituem a sociedade. O que fornece conteúdo a essa noção de igualdade é a possibilidade de que todos possam se **sentir**, de alguma maneira, sujeitos “empreendedores” com **alguma** utilidade social, num momento em que a lógica mercantil institui o desemprego estrutural e reclama e impõe a dissolução da socialização dos riscos.

Bibliografia

ALMEIDA, Carla C. R. (2006). *O marco discursivo da participação solidária e a redefinição da questão social – construção democrática e lutas políticas no Brasil pós 90*. Tese de Doutorado. IFCH/UNICAMP.

ALVAREZ, Sonia (2000): “A ‘Globalização’ Dos Feminismos Latino-Americanos”. In _____, DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo (orgs): *Cultura e Política nos movimentos sociais Latino-Americanos*. Belo Horizonte: Ed UFMG.

BAQUERO Marcello (2003): “Apresentação – Dossiê cultura política, democracia e capital social”. In *Revista de Sociologia Política*, nº 21. Curitiba.

_____ (2004) “Formas alternativas de participação política ou naturalização normativa? Cultura Política e capital social no Brasil”. In *Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política*, UFSC, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, vl 1, nº 5.

CARDOSO, Ruth [et al.] (2002): *Comunidade Solidária: fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento*. RJ: Comunitas.

CARDOSO, Ruth, FRANCO, Augusto e OLIVEIRA, Miguel Darcy (2000): *Um novo referencial para a ação social do Estado e da sociedade – sete lições da experiência da Comunidade Solidária*. Brasília: PNUD, Comunidade Solidária.

CASTEL, Robert (1998): *As metamorfoses da questão social – uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes.

CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA (2002a): *Seis anos de Interlocução Política: metodologias, resultados e avaliação de 1996-2002*. Brasília: CCS.

CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA (2002b): *Atuação do Conselho da Comunidade Solidária no Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável 1998-2002*. Brasília: CCS

CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA (2002c): *Atuação do Conselho da Comunidade Solidária na Reforma do marco legal do terceiro setor – 1997-2002*. Brasília: CCS.

DAGNINO, Evelina (2002): “Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades”. In _____ (org): *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. SP: Unicamp e Paz e Terra

DRAIBE, Sonia M (2003): “A política Social no período FHC e o sistema de proteção social”. In *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, vl. 15, nº 2. novembro.

_____ (1993): “As Políticas Sociais e o Neoliberalismo”. In *Revista USP*, nº 17.

DUPAS, Gilberto (2003): *Tensões Contemporâneas entre o Público e o Privado*. SP: Paz e Terra.

FERNANDES, Rubem César (1995): “Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina” e “Os fios da cidadania planetária”. IN OLIVEIRA, Miguel Darcy e TANDON, Rajesh (1995): *Cidadãos – construindo a sociedade civil planetária*. SP: Fundação Getúlio Vargas e CIVICUS – Aliança Mundial para a participação dos cidadãos.

FREY, Klaus (2004): “Governança Interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?”. In *Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política*, UFSC, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, vl 1, nº 5.

FUKUYAMA, Francis (2003): “Capital Social y desarrollo – la agenda venidera”. In ATRIA, Raúl et al (orgs): *Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago do Chile: CEPAL e Universidad Del Estado de Michigan.

GAVENTA, John (2001): “Em direção a uma governança local participativa: seis propostas para a discussão”. Apresentação da Fundação Ford no *Retiro dos Chefes do Programa Logo*, Buxted Park, Sussex, Inglaterra, 13 a 15/06. Oficina realizada em conjunto com a Rede de Aprendizagem em governança local do IDS (LOGO-link).

GIDDENS, Anthony (2001): *A terceira via e seus críticos*. RJ: Record.

HIRSCHMAN, Albert (1992): *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. SP: Cia das Letras.

KLIKSBERG, Bernardo (2002): “Hacia una nueva vision de la política social en América Latina – desmontando mitos”. Documento incluído na Biblioteca Digital de La Iniciativa Interamericana de Capital Social, Etica y Desarrollo – www.iadb.org/etica.

KOWARICK, Lúcio (2003): “Sobre a vulnerabilidade socioeconomica e civil: Estados Unidos, França e Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vl 18, nº51.

LAVALLE, Adrián, CASTELLO, Graziela e BICHR, Renata M (2004): “Quando novos atores saem de cena. Continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais.”. In *Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política*. UFSC, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, vl 1, nº 5.

- MATO, Daniel (2001): “Producción transnacional de representaciones sociales y transformaciones sociales en tiempo de globalización”. In _____ (org): *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempo de globalización*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- MELO, Marcus André B. C. (1995): “Ingovernabilidade: desagregando o argumento”. In VALLADARES, Lícia e COELHO, Magda Prates (orgs): *Governabilidade e pobreza no Brasil*. RJ: Civilização Brasileira.
- MORAES, Reginaldo (2001): *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* SP: Editora Senac (série Ponto Futuro, nº 6).
- MOUFFE, Chantal (2003): “Democracia, cidadania e a questão do pluralismo”. In *Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política*. UFSC, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, vl 1, nº 3.
- OLIVEIRA, Miguel Darcy e TANDON, Rajesh (1995) (orgs): *Cidadãos – construindo a sociedade civil planetária*. SP: Fundação Getúlio Vargas e CIVICUS – Aliança Mundial para a participação dos cidadãos.
- PAOLI, Maria Célia (2002): “Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil.” In SANTOS, Boaventura de Sousa (org): *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. RJ: Civilização Brasileira.
- PRZEWORSKI, Adam (1993): “A falácia neoliberal”. In *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, 28/29.
- PUTNAM, Robert (2000): *Comunidade e Democracia – a experiência da Itália moderna*. RJ: Editora FGV.
- REIS, Bruno Pinheiro W (2003): “Capital social e confiança: questões de teoria e método”. In *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, vl. 21.
- RICCI, Rudá (2003): “Por uma lei de responsabilidade social ou... para se contrapor ao Estado-Facilitador”. Mimeog. Texto apresentado no Fórum Social Brasileiro, 09/novembro, Belo Horizonte.
- RIFKIN, Jeremy (2001): *A Era do Acesso*. SP: Makron Books.
- RIGGIROZZI, Nora R e TUSSIE, Diana (2002): “Sociedad Civil y Organismos Internacionales: Dilemas y Desafíos de Una Nueva Relación”. In PANFICHI, Aldo (org): *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ROSANVALLON, Pierre (1998): *A nova questão social – repensando o Estado Providência*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela.

SALAMON, Lester (2000): “Estratégias para o fortalecimento do Terceiro Setor”. In IOSCHPE, Evelyn [et. Al]: *3º Setor – Desenvolvimento Social Sustentado*. RJ: Paz e Terra.

TATAGIBA, Luciana (2003): Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências. Tese de Doutorado, IFCH- UNICAMP.

TEIXEIRA, Ana Cláudia (2002): “A atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade”. In DAGNINO ((org): *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. SP: Unicamp e Paz e Terra.

TELLES, Vera da Silva (2001): *Pobreza e Cidadania*. SP: Editora 34.

TENDLER, Judith (1998): *Bom governo nos trópicos – uma visão crítica*. RJ:Revan, Brasília: Enap.

VITA, Álvaro de (2000): *A justiça igualitária e seus críticos*. SP: Editora Unesp.