

2. Reforma do Estado e direitos sociais no Brasil

2.1. O avanço do projeto neoliberal e a reforma do Estado brasileiro

O marco inicial do presente estudo situa-se na crise internacional do sistema capitalista, que ocorreu entre as décadas de 1970 e 1980, que foi marcada pela ruptura do padrão de acumulação vigente desde o pós-guerra. Esse período se caracteriza, na esfera da produção, predominantemente, pelo modelo fordista-taylorista e pela organização de um padrão de intervenção estatal keynesiano.

Isso significa que a produção industrial se dá em série, por meio de produtos padronizados para consumo de massa. Neste sistema produtivo, é possível racionalizar a produção e aplicar a ciência ao trabalho humano, através do estudo dos movimentos e do padrão rigoroso de tempo na execução das tarefas.

A inovação do fordismo consistiu na visão de que, para se criar um mercado de consumo de massa, era necessário que os trabalhadores recebessem salários, além do nível de subsistência, que permitissem o consumo. Isso porque, em decorrência do avanço tecnológico, as corporações fabricavam quantidades cada vez maiores. Além disso, “o fordismo ampliou o princípio taylorista de decomposição das tarefas, organizando os trabalhadores como uma máquina humana, subordinada à linha de montagem” (Clarke, 1991, p.135).

A aceitação de um sistema de produção que se apoiava num ritmo de trabalho intenso – baseado em tarefas repetitivas e rotinizadas - que mantinha clara a divisão entre a concepção (“quem pensa”) e a execução (“quem faz”) não transcorreu facilmente. Para tanto, Ford usava como estratégias de adequação ao seu sistema de produção o emprego de mão-de-obra imigrante e a uma alta rotatividade da força de trabalho (Harvey, 1993, p.122).

No que tange ao papel do Estado, sua intervenção foi necessária tanto para garantia da demanda efetiva e o pleno emprego - com vistas à sustentação da dinâmica da produção e ao consumo em massa – quanto para assumir as políticas dirigidas às áreas de investimentos públicos. O trinômio do Estado de Bem-Estar era: o pleno emprego, a universalização da seguridade social (assistência médica,

educação, habitação etc.) e assistência social para os desvalidos (crianças, idosos, desempregados, inválidos).

O Estado passou a intervir na mediação dos interesses do capital e do trabalho, através de pactos corporativos entre os grandes sindicatos de trabalhadores e do patronato. Desse modo, “o problema da configuração e uso próprios dos poderes do Estado foi resolvido depois de 1945. Isso levou o fordismo à maturidade como regime de acumulação acabado e distintivo.” (Harvey, 1993, p.125).

Por essa razão, é possível afirmar, que no período de 1945 a 1973 o fordismo-keynesiano se manteve praticamente intacto. E isso possibilitou aos países capitalistas avançados elevar o padrão de vida e conter temporariamente as tendências de crise do sistema. Mas, nem todos foram beneficiados por esse sistema, o que causou insatisfações mesmo no seu auge, pois, setores de produção de alto risco possuíam baixos salários e praticamente não havia garantia de emprego. Tais desigualdades produziram sérias tensões e fortes movimentos de resistência (Harvey, 1993, p.132).

Apesar disso, essa forma de organização da produção e do trabalho perdurou e somente em meados da década de 1960 começaram a ficar evidentes os indícios de esgotamento do padrão de acumulação fordista-keynesiano. Como destaca Harvey (1993), as políticas keynesianas tinham se mostrado inflacionárias à medida que as despesas públicas cresciam e a capacidade fiscal estagnava. Se tornou muito clara a incapacidade do fordismo-keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo.

O final desse período é marcado pela queda da taxa de lucro, decorrente do aumento do preço da força de trabalho; pela intensificação das lutas sociais; pela retração do consumo, causado pelo desemprego com a crescente substituição do trabalho humano por máquinas; e pela ruptura do acordo de Bretton Woods⁴, marcando o fim da paridade das moedas nacionais com o dólar. Com a crise econômica a injeção de recursos na economia diminuiu e com a inflação (desvalorização da moeda) houve a chamada estagflação, colocando o capital financeiro como o campo prioritário para os investimentos. O somatório desses

⁴ Constitui um conjunto de regras definidas no pós-guerra visando a reconstrução dos países destruídos pelo conflito mundial. A ruptura refere-se à superação unilateral, por parte dos EUA, cancelando a conversão de dólares em ouro, em 1971.

fatores levou a uma redução dos níveis de produtividade do capital (Antunes, 1999, p.29-30). Nesse caso, o aumento dos preços do petróleo foi apenas um catalisador do ciclo recessivo que se instalou entre 1974-1975 (Mota, 1995, p.53).

Uma das estratégias dos países centrais para lidar com a taxa de lucro decrescente foi investir em países com leis ambientais mais amenas, com mão-de-obra mais barata e, nesta direção, as economias centrais procuraram expandir seus domínios para os países periféricos, os chamados países do Terceiro Mundo.

As repercussões da crise, assim como as estratégias de superação, foram extremamente desiguais entre os países centrais e entre eles e os periféricos, como veremos mais adiante. Cabe ressaltar, que grande parte desse processo de ajuste dos países centrais foi realizado às custas dos países periféricos, pois na década de 1970 estes últimos se desenvolveram amparados no capital externo, o que resultou num grande endividamento, cujo pagamento se efetuou às expensas do empobrecimento e da miséria da população local.

Assim, o modelo de Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), constituído primordialmente nos países da Europa e que teve sustentação político-ideológica e econômica nos governos da social-democracia, entra em declínio. Não podemos deixar de mencionar, ainda, que tal modelo resultou de anos de luta, de compromissos e reposicionamentos por parte dos principais atores do processo de desenvolvimento capitalista, e que manteve um equilíbrio tenso, porém firme, entre o trabalho organizado, o grande capital corporativo e as nações-estado.

Portanto, é a partir da década de 1970, com a crise do modelo econômico do pós-guerra, que os países centrais entram numa longa recessão. Combinando baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, ganham espaço as teses que criticam o papel intervencionista do Estado, denunciando a intervenção como ameaça mortal à liberdade econômica e política, numa defesa explícita da livre concorrência de mercado.

Nesse contexto, predominam as teses de pensadores tais como Friedrich Hayek ⁵ e seus seguidores, baseadas no liberalismo econômico, que pressupõem a manutenção de um Estado forte em sua capacidade de romper com o poder e a mobilização dos trabalhadores e no controle dos gastos públicos, mas frágil nos gastos sociais e nas intervenções econômicas. Ou seja, um Estado voltado para os interesses do capital, onde não havia espaço para respostas às demandas dos trabalhadores, já que a estes era imputada grande parte da culpa pela corrosão da base de acumulação capitalista.

Propunham a contenção dos gastos sociais como bem estar e a restauração de uma taxa “natural” de desemprego, com o objetivo de criar um exército industrial de reserva de mão-de-obra e, conseqüentemente, minimizar o poder dos sindicatos. Tais idéias foram colocadas em prática na Inglaterra, em 1979, por Margareth Thatcher e nos EUA, em 1980, por Ronald Reagan.

Segundo Anderson (1995), o modelo aplicado na Inglaterra incluiu uma série de medidas, tais como: contração da emersão monetária; elevação das taxas de juros; redução drástica dos impostos sobre rendimentos altos; criação de níveis crescentes de desemprego; repressão das greves dos trabalhadores; elaboração de nova legislação sindical; corte de gastos sociais. Para Anderson, esse ambicioso programa de privatização foi o mais sistemático pacote de medidas de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado.

Assim, no decorrer das décadas de 1980 e 1990 a ideologia neoliberal avança, ganha o mundo e se torna hegemônica, mas tal processo não ocorre de forma homogênea. A sistematização das reformas orientadas para o mercado, em que pese a pressão pela sua universalização no chamado Terceiro Mundo, foi confrontada com as condições internas de cada país, determinando ritmos e escolhas. Ou, em outras palavras, as experiências de implementação de políticas de corte neoliberal variaram de acordo com a inserção político-econômica e com o

⁵ Em 1944, publicou o *best-seller O caminho da servidão (Road to Serfdom)* onde defendeu os méritos da “ordem espontânea”. Segundo Hayek, uma economia é um sistema demasiado complexo para ser planejado por uma instituição central e deve evoluir espontaneamente, por meio do livre mercado. Na política, propôs uma fórmula constituinte que procura garantir as idéias liberais com ênfase no conceito de “governo limitado”. As idéias de Hayek assumem especial importância por terem servido como um contraponto teórico ao modelo econômico do socialismo.

papel que cada país desempenhava no mercado mundial, como veremos mais adiante.

Anderson (1995) ressalta que economicamente o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Em termos sociais, conseguiu a criação de sociedades marcadamente desiguais, mas sem a total desestatização pretendida. Ideológica e politicamente triunfou com a idéia de “fim da história”⁶ apregoada pelos ideólogos neoliberais, ou seja, com uma visão hegemônica de que esse seria o estágio mais avançado da sociedade.

Em relação ao Brasil, após o golpe de 1964, os governos militares levaram a cabo o processo de modernização conservadora, caracterizado pela violenta repressão aos sindicatos e aos partidos políticos e pela execução de uma política econômica desenvolvimentista, pautada no endividamento externo e no arrocho salarial. Esse período foi de expansão e crescimento econômico, gerando mudanças importantes na estrutura produtiva, no mercado de trabalho e na infraestrutura urbana. Construiu-se um parque industrial significativo, integrado à economia internacional.

Entretanto, a expansão da economia brasileira mostrou sinais de esgotamento no âmbito do chamado “choque do petróleo”. A crise do petróleo de 1973 pode ser considerada como um "sintoma da crise" do fordismo-keynesianismo, tendo em vista que as bases da crise já estavam postas no período de expansão e foram responsáveis por uma situação de superacumulação de capital.

Apesar da modernização conservadora do período ditatorial proporcionar um grande desenvolvimento das forças produtivas com um significativo salto tecnológico, ela também causou o aumento da concentração de renda, logo, a intensificação da exclusão social, a pauperização da maioria da população e a precarização das condições de vida.

As conseqüências políticas, econômicas e sociais desse período são perceptíveis até hoje. Mas, foi na década de 1980 que se deu o apogeu da crise

⁶ O norte-americano Francis Fukuyama publicou artigo, em 1989, com o título "The end of history" na revista norte-americana *The national interest*. Em 1992, Fukuyama lançou o livro *The end of history and the last man*, editado no Brasil com o título “O fim da história e o último homem”.

econômica, decorrente das contradições desse sistema, num processo considerado irreversível, por alguns autores como (Behring, 2003; Carvalho, 2008; Nogueira, 2004). Ocorre que a resposta brasileira à crise do petróleo foi dada através da manutenção, artificial, da política desenvolvimentista às custas do endividamento externo do país.

Um dos aspectos da herança dos “anos de chumbo”, de acordo com Nogueira (1998 e 2004) e Coutinho (2003), é a forma como a sociedade passou a se relacionar com o Estado. A luta contra o Estado autoritário forjou uma cultura maniqueísta que prega a sociedade como pólo de todas as virtudes, enquanto para o Estado ficam reservados somente os aspectos negativos.

Essa interpretação equivocada foi utilizada nos anos 1990, pelas dezenas de medidas de cunho neoliberal, com o intuito de fortalecimento das críticas contra o Estado e uma apologia à sociedade civil, situada nesta visão, para além do Estado e do mercado. Nesse sentido, considerada espaço de todas as boas possibilidades. Nogueira (2004) coloca que a ditadura “usou e abusou do Estado como agente de desenvolvimento e regulação, mas não conseguiu organizá-lo de forma mais eficiente e muito menos ‘socializá-lo’ ou ‘democratizá-lo’. Deu passagem, assim, a uma sociedade que acabará por se voltar contra ele” (p. 19).

Não obstante os problemas econômicos e sociais que vinham se acumulando, houveram conquistas no campo político com o processo de democratização no país, que veio romper com o padrão autoritário instaurado na ditadura militar. Nesse processo, se deu o fortalecimento dos movimentos popular e sindical, resultando na criação da Central Única dos Trabalhadores (Cut), na construção do Partido dos Trabalhadores (PT), nos levantes dos movimentos reivindicatórios e na formação de um sindicalismo combativo, notadamente o sindicalismo do ABC paulista.

Nogueira (op. cit.) ilustra com propriedade o período:

A situação política derivada do golpe e de sua radicalização em 1968 logo chegaria a um beco sem saída. Primeiro foi a falência do “milagre brasileiro”. O ciclo expansivo dos anos 1968-1973 não teve como se sustentar e jogou o país numa grave crise de caráter recessivo. A crise, por sua vez, fracionou o bloco de sustentação do regime, generalizou o descontentamento das camadas médias e do operariado, fazendo vir à tona as novas energias e os novos sujeitos produzidos pela modernização do país. A sociedade civil ganhou nova articulação, as oposições conseguiram seus primeiros êxitos eleitorais e ampliaram sua base social, o movimento sindical (especialmente aquele referenciado pelo cinturão

industrial paulista, o ABC) recebeu alento e voltou a realizar greves (p. 19-20).

Por tudo isso, acreditamos que a década de 1980 não foi uma “década perdida”, como sugerem alguns autores. Ela foi marcada pelo início da redemocratização do país, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe um novo sentido para os direitos sociais no Brasil.

A CF/88 foi constituída a partir dos movimentos sociais da época, que iniciaram a construção de espaços públicos há muito esvaziados pela ditadura. Segundo Quiroga (2008):

A proposta de cidadania presente na agenda pública da década de 1980 envolveu a criação de novos direitos surgidos de lutas específicas pelas quais os sujeitos sociais demandavam seu reconhecimento, afirmando também novos valores e concepções acerca de seu lugar na sociedade e dos ideais de igualdade e justiça que desejavam construir (p. 6).

Assim, enquanto o Brasil enfrentava uma grave crise e as contradições do modelo econômico anterior, nos países centrais eram implementadas estratégias que buscavam responder à crise capitalista por meio de dois movimentos sincronizados: a reestruturação da produção e dos mercados e a reforma do Estado.

O processo de reestruturação do capital alterou o padrão produtivo e teve como objetivo a recuperação dos patamares de acumulação do período anterior, com a retomada de seu ciclo reprodutivo. As incitavas do capital, nessa direção, pautaram-se na modificação “dos padrões tecnológicos, seja aumentando a produção de mais-valia, seja superando os obstáculos sociopolíticos que afetam a produtividade da força de trabalho” (Mota, 1995, p.66).

No âmbito do mercado, houve a ampliação e a reorganização da esfera da circulação, ou seja, novas possibilidades de escoamento da produção, novos nichos de mercado. No âmbito político, ideológico e social, houve a desregulamentação dos mecanismos institucionais, de modo que o mercado passaria a regular a economia, substituindo o Estado.

Uma das saídas encontradas, portanto, localiza-se na retração dos gastos públicos e transferência das ações estatais para o capital privado, na política neoliberal introduzida, como já falamos anteriormente, por Margareth Thatcher, na Inglaterra, e por Ronald Reagan, nos Estados Unidos.

Na visão de Castells (1999), o processo de globalização e reestruturação do capital, que teve seu apogeu nos anos 1990, afetou de forma irreversível a legitimidade do Estado e sua capacidade de dar respostas às demandas sociais.

Isso porque, de acordo com Carvalho (2008):

A luta pelos direitos, todos eles, sempre se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação. Era uma luta política nacional, e o cidadão que dela surgia era também nacional. Isto quer dizer que a construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação. As pessoas se tornavam cidadãs à medida em que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado. Da cidadania como a conhecemos fazem parte então a lealdade a um Estado e a identificação com uma nação. As duas coisas também nem sempre aparecem juntas. A identificação à nação pode ser mais forte do que a lealdade ao Estado e vice-versa. Em geral, a identidade nacional se deve a fatores como religião, língua e, sobretudo, lutas e guerras contra inimigos comuns. A lealdade ao Estado depende do grau de participação na vida política. A maneira como se formaram os Estados-nação condiciona assim a construção da cidadania. Em alguns países, o Estado teve mais importância e o processo de difusão dos direitos se deu principalmente a partir da ação estatal. Em outros, ela se deveu mais à ação dos próprios cidadãos (p. 12).

O desmanche parcial do Estado de Bem-Estar Social, a reorganização das estruturas produtivas tradicionais, o aumento dos índices de desemprego, o agravamento da desigualdade social e a conexão em redes globais, entre importantes setores da economia e da sociedade - ao mesmo tempo em que consideráveis parcelas da população e do território são excluídas do sistema globalizado - são apontados por Castells, como os principais fatores do enfraquecimento do Estado-Nação. A questão é que a redução do poder do Estado afeta a natureza dos antigos direitos, sobretudo dos direitos políticos e sociais, conforme indica Carvalho (op. cit.):

“Se os direitos políticos significam participação no governo, uma diminuição no poder do governo reduz também a relevância do direito de participar. Por outro lado, a ampliação da competição internacional coloca pressão sobre o custo da mão-de-obra e sobre as finanças estatais, o que acaba afetando o emprego e os gastos do governo, do qual dependem os direitos sociais. Desse modo, as mudanças recentes têm colocado em pauta o debate sobre o problema da cidadania, mesmo nos países em que ele parecia estar razoavelmente resolvido (p. 13).

Contudo, Castells ressalta a importância de não confundir perda de poder com perda de influência, sendo esta distinção essencial. De fato o que ocorre é que o Estado deixa seu papel de “sujeito soberano” para atuar de forma

estratégica, na defesa de seus próprios interesses e na representação dos interesses de um sistema global de interação, dentro de uma “soberania sistematicamente compartilhada” (1999, p. 287).

Ou seja, para a manutenção de níveis aceitáveis de produtividade e competitividade de suas economias, necessitam estabelecer uma estreita relação com os interesses econômicos internacionais obedecendo a regras globais que favoreçam os fluxos de capital. Essa atuação cria uma contradição que Castells (op. cit.) expressa ao afirmar que:

[...] quanto mais os Estados enfatizam o comunalismo, tanto menor é sua eficácia participante de um sistema global de poder compartilhado. Quanto mais triunfam no cenário internacional, em parceria direta com os agentes da globalização, menos representam suas bases políticas nacionais (p. 357).

Acima de tudo, coloca o autor, “a inter-relação das economias nacionais bem como a dependência das finanças dos governos dos mercados globais e empréstimos externos propiciaram as condições para uma crise fiscal internacional do Estado-Nação” (p. 296).

Sofrem, inclusive, as nações mais ricas e mais poderosas, a exemplo da crise financeira deflagrada recentemente, em 2009, pelos EUA e que afetou consideravelmente o Japão, diversos países da Europa, da América Central e da América Latina. Neste caso, especificamente, o Brasil superou a crise com mais desenvoltura e rapidez que esses países. Aqui a crise afetou principalmente as empresas transnacionais. Uma hipótese para tal desempenho é que a política econômica do Governo Lula fez uma clara opção por reforçar o mercado interno.

Para Castells (1999), a globalização da produção e do investimento também representa uma ameaça para um componente fundamental de legitimidade e estabilidade do Estado-Nação nos últimos 50 anos: o Estado de Bem-Estar social.

Isto se deve ao fato de que está cada vez mais contraditória a idéia de empresas atuarem em mercados globalizados e integrados, tendo que arcar com custos e regulamentações diferentes no que tange à prestação de benefícios sociais aos trabalhadores. Segundo o autor, somente um contrato social global - que diminuísse as diferenças, sem necessariamente equalizar as condições sociais de trabalho - juntamente com acordos internacionais de tarifação, seria capaz de impedir a derrocada dos Estados onde o *Welfare State* se mostrou mais forte.

Entretanto, é muito pouco provável que isso aconteça. O que ocorre de fato é que os benefícios sociais vêm sendo reduzidos aos mais baixos patamares, mesmo em Estados que atingiram um nível mais avançado de bem-estar social.

No Brasil, o avanço do projeto neoliberal foi deflagrado nos anos 1990, ocasião em que se inicia o desmonte das conquistas da década anterior - especialmente no que tange aos direitos sociais - plasmados na Constituição Federal de 1988, fruto das lutas sociais e políticas.

Para Nogueira (2004) a desigualdade social no país aumentou, consideravelmente, durante o período de ditadura militar. Na década de 1990, com a opção por uma política econômica de cunho neoliberal, a situação ficou ainda pior pois, além de seus problemas históricos, o Brasil passou a contar, também, com problemas decorrentes de sua inserção no mercado global (p.26).

A coexistência de dois projetos políticos distintos e antagônicos: sendo um voltado para a ampliação da democracia e, portanto, pautado nos ideais de justiça e igualdade social e outro baseado num ajuste neoliberal, articulado a um modelo de Estado mínimo restritivo de direitos sociais, sugere, segundo Dagnino (2004), uma *confluência perversa* com impactos diretos na cultura política do país.

Telles (1999) denominou o fenômeno de “convergência problemática” entre a longa história de desigualdades e exclusões e as novas roupagens impingidas pela reestruturação produtiva, que impactam gravemente a agenda sobre a universalização dos direitos no País.

Esse projeto político se inicia, mais precisamente, em 1989, com a eleição direta para presidente da República de Fernando Collor de Melo e com a adesão do governo brasileiro ao Consenso de Washington, que teve como foco os problemas verificados nos países devedores: o crescimento da dívida externa, o débil desempenho econômico e o agravamento da questão social.

Isto significa que o fracasso das medidas de ajuste macroeconômico, para promover a estabilização da economia, levou os organismos internacionais a estruturarem um projeto que reinstaurasse a ordem econômica e política. Através de um novo modelo de desenvolvimento a ser adotado, sobretudo, pelos países periféricos tais como o Brasil e outros países da América Latina.

O Consenso de Washington estabeleceu-se a partir de um Seminário realizado naquela cidade, entre 14 e 16 de janeiro de 1993, para a discussão de um

texto do economista John Willianson, e que reuniu executivos de governo, dos bancos multilaterais, empresários e acadêmicos de diversos países.

Ali foram discutidos os passos políticos necessários para implementação de programas de estabilização que, de acordo com Fiori (1994) passaria por três fases: a primeira consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda, dedicada ao que o Banco Mundial chamou de “reformas estruturais”: liberação financeira e comercial, desregulamentação dos mercados, e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa, definida como a da retomada dos investimentos e do crescimento econômico (Behring, 2003, p. 70).

O Consenso de Washington apregoava a união entre estabilização e crescimento econômico, reconhecendo como inevitável a renegociação do pagamento da dívida, para que os países devedores pudessem “respirar” financeiramente e recuperar o desenvolvimento, através da aplicação das medidas de ajuste.

Na verdade, as medidas receitadas pelo Consenso de Washington vêm com o intuito de formar bases - políticas, sociais e econômicas - para a inserção subordinada dos países periféricos à nova ordem capitalista internacional que, como já vimos se instaura com a crise de acumulação capitalista e que vem exigir uma reorganização da produção e dos mercados.

A economia passa a ser comandada pelo mercado, propagando-se a não intervenção do Estado e buscando restringir os gastos públicos, sobretudo com programas sociais. Trata-se, portanto, de um modelo de “Estado mínimo para os trabalhadores e um Estado máximo para o capital” (Netto, 2001, p. 81).

Assim, essa inserção subalterna da economia brasileira na nova divisão internacional do trabalho produziu alterações tanto na ação do empresariado quanto no mercado, preços e oportunidades de investimento. Além de profundas mudanças na estrutura e métodos das empresas, que acarretaram sensíveis danos à classe trabalhadora tais como, o aprofundamento do desemprego estrutural, a perda salarial, o esvaziamento da luta sindical, a dificuldade da classe trabalhadora organizar-se politicamente, o aumento do trabalho informal e o conseqüente agravamento da pobreza.

Em 1995 é eleito Fernando Henrique Cardoso (FHC) que, sob o argumento da crise do Estado, dá seguimento ao projeto neoliberal do governo Collor. Para tanto, sistematiza uma ampla reforma na máquina estatal - formulada pelo então ministro da Reforma do Estado, o economista Bresser Pereira - explicitada no Plano Diretor da Reforma do Estado do Ministério da Administração e Reforma do Estado (PDRE-Mare), o qual defendia e estabelecia diretrizes para a reforma administrativa do Estado brasileiro.

O modelo denominado de Estado social-liberal, por Bresser Pereira que, contraditoriamente, renega oficialmente os princípios neoliberais, propõe um pacto de modernização que pressupõe liberalização comercial, privatizações, disciplina fiscal, estabilização monetária (Plano Real) e reforma gerencial do Estado. Os fundamentos desse ideal de Estado indicam claramente a retração do mesmo, a mercantilização e a submissão dos direitos sociais à racionalidade econômica, ou seja, um retrocesso na construção democrática.

Nossa previsão é que o Estado do século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional (Pereira, 1997, p. 17).

Reproduzindo o discurso do Banco Mundial, Bresser Pereira tece uma crítica pesada ao excessivo crescimento do Estado e propõe a sua reconstrução com a manutenção de suas responsabilidades na área social e a crença no mercado, através da contratação de serviços, inclusive na área social, (publicização); o aumento da governabilidade (legitimidade); a recuperação da governança (flexibilidade, eficiência e qualidade); e um Estado democrático, pequeno e forte com ênfase nas privatizações e na liberalização comercial⁷.

Com tais medidas o país se prepararia para garantir condições atrativas para a entrada e permanência de capital estrangeiro no país. Nos anos 1990, praticamente todos os setores produtivos sofreram investidas pelo capital

⁷ Fonte: PDRE-Mare, 1997

estrangeiro: incentivou-se a privatização e processos de aquisição e fusão com intensa participação do capital externo.

A estratégia de transição da reforma do Estado e do aparelho do Estado se dá em três direções: mudança na legislação, através das reformas constitucionais; introdução de uma cultura gerencial, através do monitoramento de resultados, da suposta superação do patrimonialismo e da recuperação na confiança dos administradores; e a adoção de práticas gerenciais, pela introdução de critérios de avaliação e indicadores de desempenho.

Em resumo, no plano da reforma proposto, a delimitação do tamanho do Estado é claramente expressa pelas idéias de privatização, publicização, terceirização e na capacidade política do Estado de intermediar interesses, transferindo para o setor privado atividades que podem ser contratadas pelo mercado.

[...] entendida como deslocar a produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo foi apresentada como uma resposta que alivia a crise fiscal, evita irracionalidade no uso dos recursos induzida pela gratuidade de certos serviços públicos (Issuani apud Draibe, 1993, p.65).

Segundo a concepção social-liberal, o Estado brasileiro era visto como rígido, lento e ineficiente. A Constituição Federal de 1988 é criticada por retomar o passado burocrático de engessamento do aparelho do Estado e o aumento do custo da máquina. Nessa perspectiva, o conceito constitucional de seguridade é irrelevante e nota-se uma desarticulação das políticas públicas de previdência, saúde e assistência social.

A seguridade social é um espaço de disputa de recursos – uma disputa política que expressa projetos societários, em que se movem os interesses das maiorias, mas que estão presentes as marcas históricas da cultura política no Brasil [...]. Portanto, a seguridade é, sobretudo, um campo de luta e de formação de consciências críticas em relação à desigualdade social no Brasil, de organização dos trabalhadores (CFESS/CRESS, 2000, p.5).

As reformas na seguridade - saúde, previdência e assistência - se dão sob o trinômio neoliberal: privatização, focalização e descentralização. São excluídas as arenas de debate e negociação sob o argumento da crise (Behring, 2003, p. 248). A tendência é privatizar os programas de previdência e saúde e ampliar os programas assistenciais por meio do discurso da cultura da crise (Mota, 1995).

Na saúde, a reforma se dá pela indução à privatização, através do sucateamento dos hospitais e serviços públicos de saúde e ainda, por meio dos estímulos aos planos de assistência médica, tornando a saúde um problema de direito do consumidor e não um problema de direito social.

Na reforma da Previdência Social, também prevaleceu a lógica fiscal, privatista e argumentos demográficos de perspectiva de envelhecimento da população e seus impactos, combinados ao impulso à previdência complementar, através da flexibilização do mercado e da abertura para a iniciativa privada, num discurso que evocou uma perspectiva modernizadora.

Em sua rica análise sobre esse período da história do país, Nogueira (2004) coloca que predominou a idéia da valorização do mercado e da urgência da reforma do Estado. O pensamento único⁸, ou a sedimentação de um senso comum em torno da ideologia neoliberal, foi a marca do final do século XX. Para Boron (2001), podemos comprovar esse conformismo, também no terreno das teorias econômicas e sociais, através da ausência de debate econômico significativo na América Latina (p. 10).

Todo estrato social tem seu “senso comum” e seu “bom senso”, que são, no fundo, a concepção da vida e do homem mais difundida. [...] O senso comum não é algo rígido e imóvel, mas se transforma continuamente, enriquecendo-se com noções científicas e com opiniões filosóficas que penetram no costume (Gramsci, 2001b, p.209).

Behring (2003) concorda com ambos os autores e coloca que na ocasião, sob os argumentos dominantes que vinham justificar a reforma como necessária e irreversível ocorre uma divulgação massificada, pela mídia, de verdades incontestáveis e aparentemente racionais, no sentido de se forjar um consentimento ativo e majoritário para as medidas econômicas e políticas apresentada pelos ideólogos da reforma.

Ou, na linguagem gramsciana, trata-se de obter o consenso passivo dos trabalhadores para uma reforma que nada mais é que uma contra-reforma⁹. “Composta por um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os

⁸ Conforme Boron essa é uma expressão cunhada na França (2001, p. 10).

⁹ Segundo Boron (2001), o vocábulo “reforma” antes de ser apropriado pelos ideólogos do neoliberalismo tinha uma conotação progressista, democrática e de transformações sociais e econômicas.

trabalhadores e a massa da população brasileira, foram medidas antinacionais e antidemocráticas” (Behring, 2003, p. 281).

O projeto político neoliberal responsabilizava o modelo de gestão do Estado pelo seu gigantismo, altos custos, baixa eficiência e incapacidade de competir no mercado, frente ao acelerado desenvolvimento científico e tecnológico em curso no âmbito internacional. Telles (1999) corrobora essa afirmação:

[...] tempos de neoliberalismo vitorioso, ao mesmo tempo em que leva ao agravamento da situação social das maiorias, vem se traduzindo em um estreitamento do horizonte de legitimidade dos direitos e isso em espécie de operação ideológica pela qual a falência dos serviços públicos é mobilizada como prova de verdade de um discurso que opera com oposições simplificadoras, associando Estado, atraso e anacronismo, de um lado, e, de outro, modernidade e mercado (...) descaracteriza a própria noção de direitos, desvinculando-os do parâmetro da justiça e igualdade, fazendo-os deslizar em um campo semântico no qual passam a ser associados a custos e ônus que obstam a potência modernizadora do mercado, ou então a privilégios corporativos que carregam anacronismos que precisam ser superados para que o país possa se integrar nos circuitos globalizados da economia (p.172).

Os ideólogos desse projeto incensavam o poder regulatório do mercado e a necessidade de ajuste da máquina pública para um Estado moderno e mínimo, o que causou forte e desastroso impacto nos países da América Latina.

Nota-se que, não por acaso, foi nesse período, de privatização de serviços essenciais, que surgiram as agências reguladoras. A necessidade destas surgiu a partir do imperativo de normatização e regulação dos mercados agora privatizados em setores, tais como telefonia, aviação civil, energia elétrica, petróleo, etc.

A análise que orientava os discursos e as ações era da irreversibilidade do processo de globalização e da necessidade urgente de diminuição da função e enxugamento da máquina de Estado pela privatização, terceirização e parceria público-privado visando à melhoria de seu desempenho com maior agilidade e menores custos.

No Brasil, como já mencionamos, a defesa desse modelo coincide com a retomada do processo democrático e com a primeira eleição para presidência da República, depois da ditadura militar. Entretanto, aqui a situação parecia não ser diferente dos demais países da América Latina, uma vez que a idéia da reforma

“alastrou-se de maneira triunfante”, como assinala Nogueira (2004, p. 37), no discurso vencedor para a condução do Brasil nos anos seguintes.

Naquele momento emergiam questões antigas e novas, que colocavam o país frente à oportunidade histórica de uma reforma adiada desde o legado da herança Vargas até os arranjos mais recentes do longo período da ditadura militar, que contribuíram para a falência da economia, mas, sem perder de vista um projeto nacionalista de Estado.

Preparava-se a transição com a construção de um novo arcabouço jurídico e político que facilitaria o ingresso do país na modernidade, cuja face, àquela altura, ainda não havia sido revelada. Outro fator, que contribuía para esse clima de euforia, era o resqúcio da mobilização dos anos 1980, quando os movimentos sociais foram de tal modo vigorosos que muito contribuíram para a aprovação unânime do novo texto da Constituição de 1988, como já assinalamos.

Assim, o Brasil se estruturou enquanto um Estado democrático - ampliando os direitos civis, a responsabilidade do Estado e retomando o processo de eleição direta para presidência da República, que ocorreu no ano seguinte num clima de deslumbramento - com o novo discurso da reforma do Estado frente aos novos desafios da globalização.

Esse contexto de transição de uma estrutura arcaica para uma nova ordem, ainda com muitas imprecisões, parece ter fomentado um caldo de cultura que potencializou a adesão de maneira açodada de parte significativa da população brasileira a uma aparente e irreversível modernidade e, neste clima, como assinala Nogueira (2004, p. 38): “expressões como mercado, privatização, *empowerment* e administração gerencial foram incorporadas ao léxico brasileiro” pela nova conjuntura, na expectativa de reformas para o modelo gerencial moderno e globalizado.

O novo Estado rompeu as barreiras de proteção ao mercado de informática e da indústria automobilística, entre outros bens de origem nacional. O resultado imediato foi uma diminuição quase instantânea do tamanho e da capacidade resolutiva do Estado. O desmonte do aparelho estatal teve reflexos rápidos e perceptíveis no sistema de ciência e tecnologia e na Seguridade Social, tanto na saúde e na assistência como também na educação.

[...] As redefinições mais recentes do capitalismo contemporâneo, as mudanças nas relações entre capital e trabalho, o processo de globalização, as transformações que se operaram no *Welfare State*, e o avanço do neoliberalismo enquanto paradigma político e econômico, trazem para o campo da Seguridade Social no país, profundos paradoxos. Pois, se de um lado o Estado brasileiro aponta constitucionalmente para o reconhecimento de direitos, por outro se insere no contexto de ajustamento a essa nova ordem capitalista internacional, onde se observa a desmontagem de conquistas no campo social e onde as políticas ortodoxas de estabilização da economia, com suas restrições aos gastos públicos, reduzem e direcionam os investimentos sociais do Estado (Yazbek, 1995, p. 11).

Em contrapartida, e na mesma velocidade, floresceram as empresas privadas de seguro-saúde e as universidades particulares que, com o desmantelamento das instituições públicas nessas áreas, subiram vertiginosamente seus preços e, em sua maioria com prestação de serviços de baixíssima qualidade.

Segundo Nogueira (2004):

O programa reformador imaginava possuir a fórmula para desarmar a burocracia e para promover uma melhor comunicação entre a forma organizacional e a vida. Estava convencido de que o mercado forneceria a plataforma para que se desenhasse uma nova modalidade de gestão e de administração pública. Investiu, assim, numa espécie de clonagem. Havia muito de arrogância nessa tese. [...] Se for pensada com critérios políticos e pragmáticos consistentes, e não como agitação, ela só pode ter como meta reconstruir a burocracia, reforçá-la, atualizá-la perante a sociedade da informação e liberá-la dos entraves que lhe minaram as capacidades operacionais e a deformaram em ternos organizacionais (p. 42-43).

O Governo de FHC realizou rapidamente um ajuste fiscal, financeiro e patrimonial, levando à falência pequenas e médias empresas de capital nacional. Demitiu milhares de servidores e abriu à privatização atividades sob a responsabilidade da máquina pública em áreas estratégicas como saúde, educação e cultura, além dos setores de transporte, energia e telefonia, dentre outros, incentivando a abertura indiscriminada de empresas privadas, inclusive na saúde e na educação.

E assim, rapidamente desmontou parte significativa da máquina do Estado. “Não levou em consideração, no fundo, o importante papel que as ‘recompensas intangíveis’ têm na construção de um serviço público profissional” (Evans, 2003 apud Nogueira, 2004, p. 44).

Uma conseqüência muito viva e concreta desse desmonte do setor público-estatal foi o “apagão” de energia elétrica, sofrido em meados de 2001, fruto da

combinação das privatizações de empresas do setor energético, da falta de investimentos neste e, ainda, das demissões em massa e incentivos financeiros de desligamento funcional de técnicos especializados, que o setor elétrico levou anos formando e que, posteriormente, teve que recontratar como consultores e prestadores de serviços.

Seguindo nessa reflexão o autor argumenta que não havia naquele momento, como não existe hoje, nenhuma justificativa para que uma reforma do aparelho de Estado fosse orientada pelo mercado. Do mesmo modo, não existe empecilho para a democratização das organizações públicas, o que certamente contribuiria para seu melhor desempenho. Para Nogueira (op. cit.), o preceito democrático reconhece o cidadão, privilegia a autonomia, a participação coletiva e a decisão colegiada, enquanto a burocracia atua na impessoalidade, funciona por ordem e obediência ao superior e seu comando decisório é fragmentado.

Contudo, não há nenhum impedimento para que a burocracia assuma princípios e métodos da gestão democrática e participativa pois, segundo o autor, trata-se de possibilitar a circulação de valores, procedimentos e critérios democráticos no interior da organização burocrática para “forçá-la a decidir, de modo ampliado, a reduzir a prepotência dos técnicos e dos superiores, a abrir-se para formas eficazes de controle externo ou a partir de baixo” (Nogueira, 2004, p. 43).

Porém, o resultado do processo reformista, receitado pelos organismos internacionais, não teve um saldo positivo, nem para o Brasil, nem para os demais países da América Latina. Em grande parte da região houve um recuo do papel do Estado e uma exposição às influências e oscilações do mercado, que como explicitamos, levou ao aprofundamento da exclusão social, à ampliação do desemprego e do trabalho informal, à fome e à violência, tanto na cidade, como no campo.

Para Boron (2001), se observarmos cuidadosamente a experiência dos países reformados segundo as recomendações do Consenso de Washington, veremos que “o triunfo do neoliberalismo foi mais ideológico e cultural do que econômico” (p.8). Para o autor, essa falsa idéia de vitória se manifesta em quatro dimensões:

- A avassaladora tendência à mercantilização de direitos e prerrogativas conquistadas pelas classes populares ao longo de mais de um século de luta, convertidos agora em “bens” ou “serviços” adquiríveis no mercado. A saúde, a educação, a seguridade social, por exemplo, deixaram de ser componentes inalienáveis dos direitos de cidadão e se transformaram em simples mercadorias intercambiadas entre “fornecedores” e compradores à margem de toda estipulação política.
- O deslocamento do equilíbrio entre mercados e estado, um fenômeno objetivo que foi reforçado por uma impressionante ofensiva no terreno ideológico que “satanizou” o estado ao passo que as virtudes dos mercados eram exaltadas. Qualquer alternativa de reverter esta situação não só deverá enfrentar os fatores estruturais, mas também, ao mesmo tempo, se haver com potentes definições culturais solidariamente arraigadas na população que associam o estatal com o mau e o ineficiente e os mercados com o bom e o eficiente.
- A criação de um “senso comum” neoliberal, de uma nova sensibilidade e de uma nova mentalidade que penetraram muito profundamente no chão das crenças populares. Como sabemos, isto não foi obra do acaso mas o resultado de um projeto que tendia a “manufaturar um consenso” [...] e para o qual foram destinados recursos multimilionários e toda tecnologia *mass*-mediática de nosso tempo a fim de produzir uma lavagem cerebral que permita a aplicação aceita das políticas promovidas pelos capitalistas [...].
- Finalmente, o neoliberalismo colheu uma importante vitória no terreno da cultura e da ideologia ao convencer amplísimos setores das sociedades capitalistas – e a quase totalidade de suas elites políticas – de que não existe outra alternativa. Seu êxito neste campo foi completo: não só impôs o seu programa, mas também, inclusive, mudou para o seu proveito o sentido das palavras. O vocábulo “reforma”, por exemplo, foi apropriado e “reconvertido” pelos ideólogos do neoliberalismo num significante que alude a processos e transformações sociais de claro sinal involutivo e antidemocrático (op. cit, p. 9-11).

Já no século XXI, constata Nogueira (2004), ”paradoxalmente quanto mais o mercado se desvencilhou do Estado, mais se mostrou despreparado para funcionar sem o Estado” (p. 54). No Brasil, o governo FHC abandonou os investimentos em infra-estrutura e na área social, cortando verbas da saúde e da educação; reformou a previdência social cortando benefícios; vendeu a preços irrisórios, e com financiamento público via BNDES¹⁰, estatais importantes, como as do setor de telefonia e de energia elétrica.

Mas, não deixou de salvar bancos falidos, tais como o Econômico, o Bamerindus, o Nacional, o Noroeste, entre outros - além de financiar sua compra por outras instituições financeiras a juros baixíssimos – e de pagar os juros da dívida externa e interna. Enfim, o modelo econômico de Fernando Henrique Cardoso, atendeu aos interesses dos grandes empresários multinacionais e do

¹⁰ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, instituição que funciona com recursos do Programa de Integração Social (PIS), do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

capital financeiro. Esta foi a lógica do governo e a causa do agravamento da desigualdade social.

Boron (2001) concorda nesse aspecto com Nogueira (2004) e coloca que apesar de todo o *marketing* feito, pelos ideólogos neoliberais, em torno da diminuição do Estado e livre mercado o que ocorreu de fato foi que o capitalismo desenvolvido continuou tendo “estados grandes e ricos, muitíssimas regulações que ‘organizam’ o funcionamento dos mercados, arrecadando muitos impostos, promovendo formas encobertas e sutis de protecionismo e subsídios e convivendo com déficits fiscais extremamente elevados (p. 9).

Entretanto, Nogueira assevera, não podemos dizer que a reforma desconsiderou os princípios constitucionais, como descentralização e participação, e, por conseguinte, questões relativas à cidadania e à sociedade civil. O que ocorreu, na verdade, foi que ela não os explicitou e, de certa maneira, os reconfigurou. Passado o susto inicial com o autoritarismo da primeira fase da reforma, os movimentos sociais mantiveram uma atitude mais vigilante em relação à gestão do Estado.

Assim, segundo o autor, o reformismo incorporou quatro idéias inerentes ao discurso democrático em geral e ao radicalismo democrático em particular: descentralização, participação, cidadania e sociedade civil. A efetivação dessas idéias visava responder às pressões recebidas pelos níveis centrais de governo, que sugeriam a expansão do processo de socialização do Estado e a disposição cívica em participar da condução do aparelho estatal. O que vimos, na realidade, foi a substancial redução da máquina estatal e o esvaziamento da esfera pública.

Havia, também, por parte do governo, a preocupação com as consequências da crise fiscal e as exigências, tanto do Estado quanto da iniciativa privada, de compartilhar o processo decisório inerente às questões advindas da “sociedade global do risco”, nesse caso em especial pela ação do mercado. “Era preciso adaptar o léxico democrático à cultura mercantil e à hegemonia neoliberal. Não se poderia ter uma participação qualquer ou uma “autêntica” cidadania em quadro determinado pela centralidade do mercado” (Nogueira, 2004, p. 55).

Quanto à exigência, do modelo neoliberal, de enxugamento da máquina pública, o discurso reformista era bem formulado e bastante hábil, no sentido de convencer a opinião pública que a reforma administrativa tinha um caráter eminentemente técnico e sem quaisquer intenções ideológicas. Exemplo disso foi

a campanha maciça, feita pelos principais veículos de comunicação, sobre a necessidade urgente de realização da reforma da Previdência Social, já que as aposentadorias e pensões foram consideradas, pelos reformistas, grandes vilãs da falência econômica do Estado brasileiro.

Para Telles (2000):

[...] o discurso que a impulsionará, será levado a empreender um sério esforço para reter, assimilar e ressignificar o léxico da democracia. Promover-se-á assim um verdadeiro “deslizamento semântico”, que inverteu e modificou o sentido e o valor de alguns estratégicos conceitos democráticos (apud Nogueira, 2004, p. 55).

No caso do processo de descentralização o discurso buscava aproximação com a idéia de radicalização da democratização e diminuição do excesso de Estado. Um dos objetivos da descentralização era diminuir os custos operacionais e o tamanho do Estado, sendo esta uma exigência central do projeto neoliberal.

A intenção do governo era de que a descentralização em vez de representar o desmonte ou de promover o recuo do Estado nacional, funcionaria como fator de seu fortalecimento, graças à “dinâmica solidária e não-predatória que seria posta em marcha. Para adquirir coerência, tal idéia trouxe consigo uma específica recuperação das idéias de participação, cidadania e sociedade civil” (Nogueira, op. cit., p. 56).

Mas, por mais que o discurso do governo tentasse disfarçar as estratégias de conciliação com o neoliberalismo, isto ficava evidente na relação entre o governo e a sociedade civil. No caso específico da descentralização o que se via não era o compartilhamento com a sociedade civil na organização do Estado, buscando dividir o poder e construir decisões hegemônicas. Ao contrário, era a disposição do governo de “estimular o terceiro setor e o voluntariado como agentes prioritários, da solidariedade e da responsabilidade social corporativa” (Yazbek, 1995, p. 19).

O objetivo dessa convocação dizia respeito a uma atitude pouco comum na cultura política e social brasileira: o espírito de benemerência das empresas, dos grupos organizados, das associações e dos cidadãos pela preocupação em garantir a paz, sem tratar da desigualdade. Todo o incentivo e elogio do governo a esse tipo de atuação da sociedade levou apenas a uma espécie de “refilantropização, especialmente na área social” (Yazbek, 1995, p. 7-19).

A responsabilidade social passou então a ser pensada de modo profissional, incorporada pelas empresas com incentivos do próprio governo. Havia nessa atitude a intenção clara de construção de um projeto de hegemonia e legitimação, entretanto:

[..] Ao emergir como parte de um projeto de hegemonia – que incentiva a solidariedade e ao mesmo tempo celebra o indivíduo empreendedor e elogia a comunidade (a sociedade civil) capaz de resolver seus próprios problemas - a filantropia moderna acrescentará uma dose a mais de despolitização no imaginário coletivo (Nogueira, 2004, p. 57).

Segundo o autor, o que se pôde observar durante a década de 1990 foi a mudança de um lugar mais ativo e questionador dos movimentos sociais para uma postura mais pragmática buscando um encontro (uma parceria) entre o Estado e a sociedade civil (Lavallo, 2003 apud op. cit., p. 58).

Na prática, o governo conseguiu transferir responsabilidades do Estado pela cooptação de segmentos da sociedade civil, para participar enquanto técnico na gestão e implementação das políticas públicas, no âmbito na reforma do Estado.

Assim, “os movimentos sociais se dirigiram, muito mais para a gestão de políticas do que para a oposição política” (Lavallo, 2003 apud Nogueira, 2004, p. 58) esvaziando toda a possibilidade de crítica da sociedade civil ao modelo de Estado vigente nos anos 1990.

A proposta de Nogueira (op. cit.), frente à constatação do modo de atuação da sociedade civil brasileira e o próprio desenrolar do processo de reforma do Estado sugere: “reformular o discurso sobre a reforma” (p. 63). Para o autor, torna-se necessário uma atitude mais crítica e engajada da sociedade civil no processo de reorientação estratégica do papel do Estado na sociedade contemporânea: “um Estado para a sociedade civil”, lugar onde a mediação dos conflitos e das diferenças é concretizada.

Acreditamos que essa postura vem sendo modificada ao longo dos anos e que existem movimentos sociais engajados na luta pela ampliação dos direitos sociais e da esfera pública, como veremos no capítulo a seguir.

Para Nogueira é importante considerar os problemas crônicos das sociedades latino-americanas, o “contexto atual de reestruturação sócio-produtiva,

a revolução tecnológica, a transformação do trabalho e a mundialização do capital, das redes de comunicação e dos sistemas de informação” (2004, p. 62).

Nesse contexto é vital a inclusão da “cidadania ativa enquanto uma condição essencialmente política: seus protagonistas concebem o mundo como um ambiente de direito e de responsabilidades recíprocas e se realizam nele como sujeitos de vontade e ação coletivamente construídos” (Arendt, 1997; Benevides, 1991 apud Nogueira, 2004, p. 62).

Ou, conforme aponta Coutinho (1997), é necessário superar a alienação da sociedade frente à esfera política tendo em vista que “a democracia é concebida como a construção coletiva no espaço público, como a plena participação consciente de todos na gestão e no controle da esfera política” (p. 2). O que, segundo o autor, Rousseau¹¹ denominou de “soberania popular”.

Ainda referenciando Coutinho (1997):

Um dos conceitos que melhor expressa essa reabsorção dos bens sociais pelo conjunto de cidadãos – que melhor expressa, portanto, a democracia – é precisamente o conceito de cidadania. Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado (p. 2).

Segundo o citado autor, “a cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração” (op. cit., p. 2).

O Estado é peça fundamental na garantia da autonomia da sociedade civil. Para Nogueira (2004), o grau da potência desses dois entes está na capacidade de ambos em estabelecer uma relação dialética e dialógica entre si, numa concepção de responsabilidade compartilhada, no sentido da proposta de Marx:

Pensada como auto-emancipação do gênero humano, a “verdadeira democracia”, no fundo, é uma espécie de “Estado sem Estado”. Em vez de “deixar livre” o Estado, ela o converte em um órgão “completamente subordinado à sociedade”. O “Estado do futuro” será mais do que a “máquina de governo” financiada pelos impostos; suas novas funções sociais – “análogas às atuais funções do Estado” –

¹¹ Jean-Jacques Rousseau, pensador suíço, precursor das doutrinas democráticas do século XIX.

terão de ser cuidadosamente projetadas para que a “opressão política” possa se converter em “administração das coisas” (Marx, 1976, v. 3, p. 22-23 apud Nogueira, 2004, p. 67).

Ao pensar uma “agenda para o futuro” o autor ressalta que as idéias hegemônicas da década de 1990 – como vimos aqui, idéias neoliberais – vêm perdendo consensos, por isso é o momento de implantarmos o que Milton Santos (2000) chamou de “outra maneira de realizar a globalização” (apud Nogueira, 2004, p. 68).

O autor reflete sobre o desenrolar do projeto neoliberal durante a década de 1990 e observa a perda de consenso desse projeto que se deu pela ampliação substancial da miséria e das desigualdades no mundo. Tanto a proposta de auto-regulação quanto a de um “governo global” não foram bem sucedidas.

Segundo Nogueira (2004), todas as evidências apontam para a substituição da ideologia neoliberal pelo seu oposto: “uma politização da economia do mercado global” (Beck, 2002, 12-14 apud Nogueira, 2004, p. 68). Este processo é estimulado e, ao mesmo tempo, estimula a cultura de valorização intransigente das conquistas individuais e, portanto, da auto-realização e do individualismo.

Para Behring (2003), “a reversão dos estragos econômicos, políticos, sociais e culturais dos anos 1990 é possível, mas vai exigir muita coragem e vontade política dos dirigentes do país e muita mobilização popular para além do voto” (p. 287). Para a autora, a contra-reforma que se compôs de um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira foi antinacional e antidemocrática. Completa seu raciocínio ressaltando que a política econômica adaptativa à dinâmica do capitalismo mundial corroeu as possibilidades de intervenção estruturante do Estado brasileiro, com conseqüências duradoras para um projeto nacional que se queira mais autônomo e democrático. (p. 286). Behring ressalta, todavia, que existem movimentos sociais relevantes que colocam o Brasil numa perspectiva contra-hegemônica.

Retomando os pontos da agenda da reforma proposta por Nogueira (op. cit., p. 70-75), consideramos importante destacar o entendimento do Estado como instrumento de governo e como ambiente ético, político e institucional, indispensável ao contrato social, a partir de uma perspectiva de formulação e compreensão de desenvolvimento sustentável, incluindo a democracia participativa sem reduzir as condições de realização da democracia representativa

e modernizado em seu aparato administrativo com novas tecnologias de gestão, mas, com técnica, ética e política caminhando lado a lado.

Concluimos, a partir das idéias de Nogueira, que a reforma democrática a ser implementada, com vistas à melhoria das condições de vida da população, não pode ser operada pela lógica financeira da relação custo/benefício, mas sim a partir de “idéias e projetos sobre como desejamos viver. Portanto, não se pode pensar o Estado como aparato do governo, mas como parte da sociedade” (ibidem).

Pelas razões apresentadas e de acordo com os objetivos deste trabalho abordaremos, no próximo item, as transformações dos papéis do Estado, do mercado e da sociedade civil, que se deram a partir do avanço do projeto neoliberal, bem como as suas conseqüências para a esfera dos direitos sociais.

2.2. Estado, sociedade civil e terceiro setor

Neste segmento, realizaremos um aprofundamento dos conceitos acerca do papel do Estado e da sociedade civil na constituição das políticas sociais no Brasil. Isto por que, para entender melhor a dinâmica dos programas de responsabilidade social corporativa, objeto dessa pesquisa, é imprescindível que estes sejam analisados na inter-relação Estado-sociedade e como um fenômeno que se apresenta a partir da constituição do espaço público não-estatal.

Para tanto, faremos uso das idéias de Pereira (2008) que denota a preocupação em realizar uma recuperação histórica acerca dos conceitos de Estado e de sociedade, possibilitando um melhor entendimento destes.

Segundo Pereira (2008), não é possível falar de Estado sem relacioná-lo à sociedade e vice-versa, pois um tem implicações no outro, se influenciando mutuamente numa relação que para Ianni (1986) é, por vezes, de reciprocidade e, por outras, de antagonismo (apud Pereira, 2008, p. 135).

A constituição do Estado se deu a partir da sociedade, ele é fruto de uma necessidade de regulação das relações entre seus membros. Para Creveld (2004),

O Estado só se tornou uma instituição política, com ascendência sobre as demais no século XVII, quando adquiriu *persona* própria, separada do governante e das

influências religiosas – graças à ascensão da organização burocrática (estrutura técnico-administrativa e manutenção das forças armadas com seu poder coercitivo) e de seu relativo distanciamento do controle da sociedade civil” (apud Pereira, 2008, p.136).

Pereira (2008) aborda o tema Estado/sociedade com aproximações teóricas recorrentes a Ianni (1986). Como vimos acima, a autora trata o assunto como uma relação de reciprocidade e antagonismo e de implicações e influências mútuas. A partir daí, Pereira realiza um breve retorno aos conceitos de Estado e sociedade, definindo a relação de ambos como um processo histórico complexo e não passível de padronizações.

Assevera que a dissociação do Estado da “persona” do governante (século XVII), bem como das influências religiosas, aliada à ascensão da organização burocrática e de seu relativo distanciamento do controle da sociedade civil, possibilitaram a demarcação de fronteiras territoriais, o que possibilitou o recolhimento de informações de todos os tipos, a cobrança de impostos e o exercício da regulação institucional.

A estrutura em questão possibilitou também a criação e manutenção das forças armadas, atuando como aparelho repressivo do Estado, sendo este o único dotado do monopólio legal da violência, na concepção weberiana. Segundo Pereira (2008, p.136), decorre daí a divergência conceitual de Estado em Weber (1973) e Gramsci (1978).

A concepção weberiana diz respeito ao Estado enquanto instância contratualmente rígida, racional e auto-suficiente na sua função monopolizadora do poder coercitivo que despreza as resistências organizadas da sociedade, o que Gramsci denominou de *Estado restrito* ou *sociedade política*.

Já Gramsci entende o Estado a partir da perspectiva que vai além da força, da coerção, compreendendo as ações que não requerem ameaças ou uso da força, trata-se do conceito de *Estado ampliado*.

Historicamente, foram elaboradas várias teorias acerca da definição de Estado, que passam pela relação Estado-governante-Deus até os manuais¹² preparados para orientar os governantes. Estes manuais tinham como propósito “ensinar” aos governantes a manter-se no poder, a partir da fabricação de um

¹² Alguns exemplos desses manuais: *Cyropaedia* (364 a.C.), do ateniense Xenofonte, e *A educação do príncipe cristão* (1517), escrito por Erasmo e dedicada a Carlos V (Pereira, 2008, p. 137).

perfil do governante calcado na perfeição, na sua veneração pelo povo, em nome da ordem e da perpetuação no poder.

Nesse rol temos a obra de Maquiavel, *O Príncipe*, que difere das produções de outros autores, por não considerar o governante como um “enviado de Deus”, que deveria a Ele prestar contas, nem tampouco possuir qualidades como piedade, temperança e clemência. Para Maquiavel, as qualidades desejáveis para um governante eram a sabedoria, a malícia e a força, o que revela seu rompimento com a moral cristã.

Todavia, sua preocupação era em relação ao entendimento de como o Estado se forma e não o de criar uma teoria do Estado. Neste sentido, foi somente com Hobbes¹³, em *Leviatã*, que o Estado passou a ser visto como uma entidade artificial e não natural. Assim, somente no século XVII a pessoa do governante e a função do governo passam a ser dissociados do Estado.

Foi a partir desse momento que se estabeleceu a diferença entre um governo privado - do chefe de família sobre os seus dependentes e do senhor sobre os seus escravos - e um governo político, com pessoa jurídica e, ainda, de um campo intermediário, que viria a ser a comunidade de pessoas sob o império da lei (*res publica*).

O precursor de tais definições, anterior a Hobbes, foi Bodin (1530-1596), que preconizava o poder como elemento definidor do Estado, e não o território e o povo; e tal poder deveria ser exercido com severidade, como se na ausência de Deus os poderes divinos tivessem sido transferidos ao soberano (Pereira, 2008, p. 139).

Ao considerar o Estado como algo artificial, separado tanto do governante como dos governados, Hobbes avançou vislumbrando duas categorias artificiais: uma privada (composta pelos indivíduos) e outra pública (relacionada ao Estado).

Entretanto, ainda convergia com Bodin (1530-1596) na defesa de que Estado e governante fossem dotados de poderes absolutos, para que pudessem proteger os indivíduos de seus próprios instintos destrutivos: “O homem é o lobo do homem”, significando que devido ao desejo natural de poder, riqueza e prosperidade, os homens (leia-se a burguesia ascendente) sempre se voltariam uns

¹³ Thomas Hobbes (1588-1679), pensador político inglês de visão individualista e liberal.

contra os outros e se destruiriam, a não ser que estabelecessem entre si um contrato para criação do Estado (Pereira, 2008, p.141).

Após a realização dessa breve recuperação histórica, acerca da evolução da concepção de Estado, Pereira (2008) estabelece como paradigmática a visão gramsciana. Isto porque, para a autora, Gramsci vai além do recorte restrito de pura coerção, considerando seus aspectos mais alargados e verdadeiramente políticos de negociação e organização do consentimento ou da legitimação.

A autora destaca a necessidade de evitar tratar o Estado de forma linear e parcial, considerando que ele não existe em abstrato, desvinculado da realidade e da história, e nem, tampouco, em sentido absoluto, assumindo invariavelmente a mesma forma. Trata-se, sobretudo, de um fato histórico, que por ser assim deve ser qualificado e especificado, pois o Estado pode existir sob diferentes modalidades e configurações. É, portanto, um fenômeno histórico e relacional, que articula passado, presente e futuro (op. cit., p. 144).

A relação exercitada pelo Estado tem caráter dialético, uma vez que permite que forças desiguais e contraditórias se confrontem e interajam de tal forma que uma deixa sua marca na outra e ambas contribuem para um resultado final. Partindo de tal raciocínio, tem-se que o Estado é interdependente da sociedade, pois apesar de ser seu principal oposto, é também seu principal termo de complementação (op. cit, p. 146).

É, portanto, na relação dialética do Estado com a sociedade que o Estado compreende todas as dimensões da vida social, todos os indivíduos e classes; e assume diferentes responsabilidades, inclusive de atender demandas e reivindicações discordantes, a fim de legitimar-se, não ficando restrito ao poder coercitivo e aos interesses das classes dominantes, reforçando mais uma vez a visão gramsciana sobre o assunto.

Sob essa ótica Ianni (1986) discorre sobre o Estado e seu lugar de encontro e expressão de todas as classes. Embora zele pelos interesses das classes dominantes e ele mesmo tenha um caráter de classe, para legitimar-se é necessário manter as classes dominadas excluídas do bloco do poder e para isso precisa incorporar interesses de tais classes, exercendo-lhes assim o controle político e ideológico (apud Pereira, p. 146-147).

A autora coloca que quando o caráter público ou universal do Estado se perde, este tende a exacerbar seu poder, tornando-o ditatorial ou se eximindo de suas responsabilidades para com o conjunto da sociedade (ibidem).

Quando isso ocorre, ele se torna estranho e dispensável e dois acontecimentos se seguem: um diz respeito ao ímpeto de organização da sociedade civil, com independência dos seus movimentos, e outro é o campo propício à formação de poderes paralelos, por grupos privados mais fortes, à margem da lei.

No contexto capitalista, fazem parte, ainda, dessa arena tensa e contraditória, tanto os interesses e objetivos dos representantes do capital - que visam à reprodução e a ampliação da rentabilidade econômica privada - quanto os interesses da classe trabalhadora, que visam compartilhar da riqueza acumulada e influir no bloco do poder.

No que tange ao conceito de sociedade, Pereira (2008) também se apropria da visão gramsciana. Entretanto, para chegar a tal conceituação, a autora remonta uma trajetória a partir dos jusnaturalistas e de sua compreensão sobre sociedade civil.

Os jusnaturalistas são adeptos da doutrina que acredita na existência de um direito natural, em oposição ao direito positivo, criado pelos homens e regulado pelo Estado (visão individualista e liberal de pensadores políticos tais como Hobbes e Locke). Concebiam a sociedade civil em contraposição à sociedade natural, entendendo sociedade civil como Estado/sociedade política.

A partir da análise sobre as aproximações e distanciamentos do pensamento entre Hobbes e Locke¹⁴, Pereira (2008, p. 150-153) coloca que ambos partiam do princípio que a maior qualidade humana era a racionalidade. Contudo, Hobbes concebia o homem como um ser egoísta e em permanente estado de guerra ao passo que Locke traduzia a racionalidade como interesse pessoal, que permitia a convivência pacífica entre os homens, ainda que em estado de natureza.

Assim, Locke não admitia a existência de um Estado absoluto, nos moldes hobbesianos, mas sim de um Estado que fosse capaz de garantir os direitos fundamentais dos indivíduos que constituíam as bases da teoria política do liberalismo – vida, liberdade e propriedade privada.

¹⁴ John Locke (1632-1704), filósofo e economista inglês, tendo se destacado como teórico do liberalismo político clássico.

Em síntese, os autores denominados contratualistas, ou seja, que concebem tanto o Estado (Hobbes e Locke) quanto a sociedade (Locke e Rousseau¹⁵), como o resultado de um contrato social imprescindível ao convívio humano civilizado.

Pereira (2008, p 158-159), considera que Gramsci avança em relação a Marx ao criar o conceito de Estado ampliado, sendo este formado pela sociedade civil e pela sociedade política. Na visão gramsciana, a sociedade civil é o conjunto de instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e difusão de valores simbólicos, ideologias, compreendendo o sistema escolar, os partidos políticos, as igrejas, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico.

Nesse âmbito, a classe dominante busca exercer a sua hegemonia, isto é, ganhar aliados para os seus projetos por meio da direção e do consenso, tendo como base material os aparelhos privados de hegemonia.

Já a sociedade política é o conjunto de aparelhos por meio dos quais a classe dominante detém ou exerce o monopólio legal ou de fato da coerção. Trata-se, portanto, dos aparelhos coercitivos do Estado, encarnados nos grupos burocrático-executivos ligados às forças armadas e policiais e à aplicação das leis.

Aí está o fundamento do Estado restrito na concepção de Marx, por meio da qual se exerce a ditadura ou dominação, fundada na coerção, tendo como base material os aparelhos coercitivos e burocráticos.

Mas, a união entre a sociedade política (Estado restrito) com a sociedade civil forma o Estado ampliado, que pertence à esfera da superestrutura e exerce ao mesmo tempo a hegemonia (atributo da sociedade civil) e a coerção (atributo da sociedade política).

Por esta ótica, o Estado torna-se uma instituição contraditória, pois ao mesmo tempo em que exerce a dominação pura e simples, em alguns casos ele também usa de mecanismos de consenso para se legitimar perante o conjunto da sociedade, tendo que atender demandas e necessidades das classes subalternas.

É um melhor entendimento sobre a origem e a conformação da relação Estado-sociedade que nos possibilita compreender como se constitui a intervenção

¹⁵ Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), pensador suíço, precursor das doutrinas democráticas do século XIX.

do Estado na regulação e implementação das políticas públicas¹⁶ e, aqui mais especificamente, nas políticas de cunho social. É este movimento contraditório, entre Estado-sociedade, que dá o tom e a direção da atuação do Estado, ou ainda, que determina o grau e a intensidade de sua atuação na questão social.

Pereira (2008, p. 166) coloca, ainda, que o Estado apesar de possuir “autonomia relativa” em relação à sociedade e à classe social com a qual mantém maior compromisso e identificação, tem que se relacionar com todas as classes sociais para se legitimar e obter sustentação.

Nesta visão, a política social é percebida como fruto do antagonismo e da reciprocidade entre Estado e sociedade. Não se reduzindo a uma mera provisão ou alocação das decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade, mas como resposta a interesses contrários de acordo com a correlação de forças prevaletentes.

Na profícua análise de Mestriner (2008, p.16), sobre a trajetória da assistência no Brasil, a autora coloca que esta se estruturou nas relações com a sociedade civil e no interior do Estado, se constituindo em práticas passíveis de serem tratadas como “sobras” de recursos, diferentemente da política social, que exigiria responsabilidade, compromisso e orçamento próprio.

Historicamente subsidiando de forma precária a provisão das atenções sociais, realizadas pelo setor privado, o Estado demonstrou estar mais preocupado em expressar que vinha realizando algo nesta área do que propriamente em alterar a realidade e assegurar direitos. Essa lógica só será parcialmente alterada com a Constituição Federal de 1988, que trataremos mais adiante.

Portanto, historicamente, a assistência social pública voltou-se mais para a introdução de mecanismos de apoio às organizações sociais do que diretamente à população. Prevalecendo assim, o princípio da subsidiariedade entre o estatal e o privado, em que o Estado transfere recursos e responsabilidades para a sociedade, restringindo-se a execução de ações emergenciais.

Este princípio tem origem na Doutrina Social da Igreja que regula as relações do Estado com as pessoas, grupos ou comunidades. Para ele, o Estado

¹⁶ “A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (Hochman, Arretche M. e Marques, E., 2007, p. 47).

deve ajudar os membros do corpo social sem, contudo, impedi-los de fazer o que podem realizar por si mesmos. Seu fundamento é anterior ao surgimento do Estado e preconiza que as pessoas, grupos e comunidades têm direitos e deveres naturais de que não se privam pelo fato de delegarem ao Estado a administração do bem comum.

Essa intermediação do setor filantrópico, segundo Mestriner (2008), dificultou o protagonismo das classes populares e impediu mudanças sociais expressivas. Os múltiplos incentivos (isenções de tributos, eliminação de taxas, etc.) promovidos pelo Estado não possibilitaram a interrupção do atendimento pela sociedade civil, para que houvessem rupturas suficientes que permitissem a construção de um novo modelo de assistência com padrão de política pública.

Assim, a assistência social transitou no campo da solidariedade, filantropia e benemerência, princípios que nem sempre representam direitos sociais, mas apenas intervenção paliativa.

Ao analisarmos as políticas sociais no Brasil atual, constatamos que o princípio da subsidiariedade ainda se faz presente. Após o salto qualitativo dado pela Constituição de 1988, onde a assistência social se insere na esfera da seguridade social, descrita como um direito de todo e qualquer cidadão, notamos um retrocesso a partir da incorporação do ideário neoliberal consubstanciado no Consenso de Washington e nas reformas do Estado implementadas no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Nossa adaptação à dinâmica do capitalismo contemporâneo foi destrutiva das possibilidades de autonomia de um país que deu saltos para frente pela via de processos de modernização conservadora, mas que nas últimas décadas deu passos para trás pela via da contra-reforma do Estado, parte indispensável desta espécie de contra-revolução burguesa que vivemos (Behring, 2003, p. 33).

Fruto da mobilização popular, dentre outros fatos, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), trouxe uma nova concepção para a assistência social, incluindo-a na esfera da seguridade social, incorporando novos conceitos - tais como direitos sociais, universalização, equidade, descentralização político-administrativa, controle democrático, mínimos sociais, entre outros - e institucionalizando as políticas sociais no Brasil.

Torna-se, portanto, a Carta Constitucional brasileira que mais ampliou os direitos de cidadania no país. Yazbek (1995) acredita que a inclusão da assistência social na seguridade traz a questão para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

Segundo Neves (2006) no contexto de democratização do país na década de 1980, se engendra uma nova relação entre Estado e sociedade civil a partir de diferentes mecanismos de estímulo à participação, que buscam não só democratizar o Estado como, também, politizar a sociedade civil (p. 127).

Para a autora, a Constituição de 1988 retrata um momento histórico crucial na construção de um Estado Democrático de Direito, inaugurando o processo de co-gestão entre o Estado e a sociedade civil e permitindo a construção de espaços públicos, onde a população passa a participar das decisões sobre as mais diversas políticas públicas de seu interesse.

Estimula-se cada vez mais o controle e a fiscalização pela sociedade na deliberação das políticas públicas. Trata-se de uma participação que objetiva a universalização dos direitos sociais, a ampliação da cidadania e a promoção da interferência da sociedade no aparelho do Estado, sob uma perspectiva transformadora.

Busca-se, nesse momento, a superação de vícios do autoritarismo e clientelismo que impossibilitam a ampliação da esfera pública e a consolidação da cidadania no Brasil. Para Garcia (2004),

A política de clientela associa-se a vários traços presentes nas relações de poder no Brasil, caracterizando hierarquias e relações de reciprocidade assimétricas. Entre os elementos que constituem o clientelismo no campo da assistência, destacam-se: a personalização das relações e, conseqüentemente, a expectativa de lealdade e de gratidão com o serviço recebido; a transformação do direito em vantagem favor; a permanência da assimetria (em termos de importância social) entre quem presta o serviço e quem o usufrui (p.15).

Neves (2006) utiliza o conceito de política na concepção Arendtiana para refletir acerca da constituição de espaços públicos participativos no Brasil, especificamente a partir dos anos 1990 quando, contraditoriamente, se ampliam consideravelmente estes espaços, gerando um cenário, que como citamos anteriormente, Dagnino (2004) denominou de “confluência perversa”.

O país avançará rumo ao final do século de modo seguramente não-linear. Conhecerá uma Constituição ‘cidadã’ em 1988, voltará a eleger seus presidentes, normalizará a vida democrática, domará o monstro da inflação, tomará consciência da questão do Estado e da gestão pública, mergulhará na globalização. Mas continuará claudicando na área social, que não mudará significativamente de perfil. Por volta de 2000/2001 – década e meia após o retorno da democracia -, o Brasil continuará a exibir níveis vergonhosos de pobreza e exclusão (p. 24).

A autora chama a atenção para o fato de que a experiência democrática participativa atingiu seu auge na década de 1990, ocasião em que se consubstanciava a hegemonia do projeto neoliberal. Nesse contexto, transforma-se a concepção da sociedade civil participativa e politizada da década de 1980, para uma visão neoliberal de participação da sociedade civil associada ao mercado.

Isto porque, naquele momento, ambos os projetos, o político democratizante e o neoliberal, requisitavam uma sociedade civil ativa, participativa e propositiva. Sendo assim, essa “confluência perversa” obscureceu, no nível discursivo, o caráter genuinamente democrático de conceitos tais como cidadania, participação e sociedade civil.

Foi criado um vocabulário comum para dois projetos políticos completamente distintos, antagônicos. Essa apropriação discursiva, essa resignificação de conceitos tais como sociedade civil, como bem sabemos, não ocorre por acaso, aleatoriamente. A rigor, a sociedade civil passa a ser um conceito tomado, indistintamente, como expressão exclusiva dos interesses das classes subalternas.

Para Dagnino (2004, p. 100), a redefinição do significado de sociedade civil talvez tenha sido o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal. Disso resultou, segundo a autora, uma forte identificação entre o significado da expressão “sociedade civil” com terceiro setor e organizações não-governamentais (ONGs), que muitas vezes, inclusive, são tomados como correlatos ou sinônimos.

Como vimos anteriormente, tomando como base a visão gramsciana, na sociedade civil estão contemplados tanto os interesses da classe burguesa, exercendo sua hegemonia através de seus aparelhos privados, reprodutores de sua ideologia, quanto os interesses das camadas de classes subalternas, buscando organizar-se para propor alternativas que se contraponham às minorias detentoras

do poder, buscando afirmar a prioridade do público sobre o privado, do universal sobre o particular, da vontade coletiva.

Contudo, segundo Garrison (2000) percebe-se nos documentos do Banco Mundial, que influenciaram sobremaneira a reforma do Estado brasileiro, uma ênfase excessiva à participação da sociedade civil, evidenciando a apropriação do conceito e a destituição de seu significado, ao mesmo tempo em que afasta o Estado da responsabilidade de regular as políticas sociais. Para ele, esse tipo de participação, presente nos documentos do BID e do BIRD¹⁷, tem uma nítida conotação liberal (apud Neves, 2006).

É fato que o crescimento acelerado e o papel desempenhado pelas ONGs expressa, por um lado, a difusão de um paradigma global que possui vínculos estreitos com o projeto neoliberal, na medida em que dá respostas às demandas dos ajustes estruturais por ele determinados.

Por outro lado, com a crescente perda de vínculos com os movimentos sociais, que as caracterizava nas décadas de 1970 e 1980, a emancipação política das ONGs cria uma situação singular, quando estas passam a ser responsáveis perante às agências internacionais financiadoras e o Estado contratante (como prestadoras de serviços), mas não perante a sociedade civil, da qual se auto-intitulam representantes. Assim, por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação, agora profissionalizada e politicamente autônoma, expressam essencialmente os ditames de suas equipes diretivas.

É importante ressaltar que o Plano da Reforma do Estado, formulado por Bresser Pereira, foi duramente criticado por vários intelectuais progressistas por não contemplar a participação dos diversos segmentos da população em sua formulação. Foi um plano elaborado, exclusivamente, pelos ideólogos do governo não abrindo para um fórum amplo de discussão, acerca de uma proposta que alteraria substancialmente a realidade do povo brasileiro.

Apropriando-nos da análise de Neves (2006), percebemos que houve uma subordinação da política em relação à gestão e um conseqüente distanciamento da idéia de res-publica (coisa pública), “onde todos os cidadãos possuem direito de decidir e participar” (p. 135).

¹⁷ BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial). O BIRD é um organismo da Organização das Nações Unidas (ONU), mas com alto grau de autonomia.

No tocante à relação Estado e sociedade, para os ideólogos da reforma “a eficiência do Estado é maior quando escuta as opiniões do setor empresarial e da cidadania em geral” (Simionatto, 1997, p.2). Partiam da premissa que essa forma de participação possibilitaria atender às minorias e aos pauperizados que, segundo os mesmos ideólogos, “difícilmente conseguem interferir nas esferas mais altas de poder”.

Para Simionatto (1997),

[...] sob o discurso da transparência, da eficácia os ideólogos da reforma afirmaram a necessidade de processos consultivos, concedendo à sociedade civil (incluindo os sindicatos e as empresas privadas), a oportunidade de participação e controle das ações governamentais. É nesse bojo que se inscrevem a descentralização e uma concepção de participação centrada no hùmus comunitário, o que fortalece as perspectivas localistas que desaguam no individualismo, ou seja, na supremacia do indivíduo sobre a sociedade (p. 3).

É interessante registrar que durante o governo FHC, o maior exemplo de participação da sociedade civil se deu na composição do Conselho do Comunidade Solidária, órgão outrora responsável pelas políticas sociais, quando a representação da sociedade civil se dava através de convites a pessoas com visibilidade na sociedade, tais como artistas de televisão, jornalistas, ou seja, indivíduos que ocupavam lugar nos mais diversos tipos de mídia.

Liderado pela então primeira-dama, a socióloga Ruth Cardoso, o Comunidade Solidária tinha como princípios norteadores as diretrizes do plano de reforma do Estado, como podemos observar abaixo:

1. Parceria: Na luta contra a fome e a miséria, o entendimento é que as diversas instâncias do governo e da sociedade civil não podem atuar de forma isolada e desarticulada. Para haver parceria requer-se um razoável nível de consenso entre os agentes envolvidos sobre o tratamento a ser dado para cada assunto específico.
2. Solidariedade: Como engajamento ético de quem quer acabar definitivamente com a situação de fome e miséria existente no Brasil.
3. Descentralização das ações: Como forma de estimular a participação da sociedade e melhorar a eficiência e eficácia das ações.
4. Integração e convergência das ações: No sentido de potencializar os resultados. Acredita-se que o impacto global da implementação simultânea das ações é muito mais potente que o somatório dos efeitos isolados dessas mesmas ações (Beghin, Peliano e Resende, 1995, p. 22)

Constata-se, também, nesse período uma re-significação dos conceitos de representatividade e participação. A noção de participação é tomada a partir do trabalho voluntário, da responsabilidade social. Expressa, portanto, no plano individual à participação solidária do indivíduo e, no plano coletivo, à responsabilidade social das empresas.

Despolitiza-se a participação na medida em que essas novas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o seu significado político e potencial democratizante é substituído por formas estritamente individualizadas de tratar questões tais como a desigualdade social e a pobreza (Dagnino, 2004, p. 102).

No reordenamento das relações entre Estado, sociedade e mercado, promovido pela reforma, o Estado deixa de ser o principal responsável pelo desenvolvimento econômico e social, transferindo para o setor privado as atividades passíveis de serem controladas pelo mercado.

Isso resultou na adoção de políticas voltadas para a privatização das empresas estatais e para a descentralização do Estado, transferindo para o setor público não-estatal os serviços considerados não-exclusivos do Estado, tais como saúde, educação, cultura, etc.

Buscou-se um redimensionamento do Estado, descentralizando suas funções, com ênfase na redução dos custos, na qualidade e na produtividade, a serviço do cidadão-cliente, ou cidadão-usuário, o cidadão de direitos que a partir daí se torna consumidor de serviços de organizações.

Nessa concepção de administração pública gerencial, onde o cidadão é visto como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços, os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros - como pretendia a administração pública burocrática - mas porque as necessidades do cidadão-usuário estão sendo atendidas. Segundo Dagnino (2004), “se estabelece uma sedutora conexão entre cidadania e mercado. Tornar-se cidadão passa a ser a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor” (p. 106).

Assim, atravessamos um período de intensa redução dos programas de cunho social e ambiental e agravamento da pobreza e do desemprego. São estabelecidas parcerias, para a execução das políticas públicas, e estimula-se os

programas de solidariedade como estratégia de desresponsabilização do Estado pelas políticas sociais.

Tal processo, como vimos acima, é operado através do incentivo à gestão direta pela comunidade de serviços sociais e assistenciais, o chamado terceiro setor, que atua sem a dependência direta do Estado, mas com seu apoio e assistência. Neste cenário, se consubstancia a expansão das organizações privadas prestadoras de serviços sociais - comumente chamadas de organizações não-governamentais - que incluem as organizações filantrópicas, as organizações sociais (OS) e as organizações da sociedade civil de interesse público (OCIP's) ou terceiro setor, conforme previsto no PDRE-Mare (Silva, 2004, p. 137-185).

Segundo Fernandes (1996), podemos dizer que:

O terceiro setor é composto de organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não-governamental, dando continuidade às tradicionais práticas da caridade, da filantropia e do mecenato e expandindo o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil (p. 27).

Originalmente criada na década de 1970, nos EUA, a expressão terceiro setor surgiu para denominar o conjunto de organizações da sociedade civil de direito privado e sem fins lucrativos, que realizam atividades em prol do bem comum, integrando esse setor as organizações não-governamentais e as organizações da sociedade civil de interesse público, em geral. Correspondem ao primeiro setor as organizações que integram o governo (esfera municipal, estadual e federal), usando recursos públicos para fins públicos. O segundo setor diz respeito às empresas privadas, organizações de direito privado que atuam com fins lucrativos.

Com a preocupação de estabelecer uma legislação que regulasse as ações entre Estado e organizações da sociedade civil prestadoras de serviços sociais, e fosse compatível com o Plano da Reforma do Estado, foram promulgadas, entre 1998 e 1999, leis¹⁸ voltadas para as organizações, que como vimos acima, congregam o terceiro setor.

Essas organizações de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, foram separadas da seguinte maneira: as Organizações Sociais (OS)

¹⁸ Lei n.º 9367 de 15/05/98, Lei n.º 9732 de 11/12/98 e Lei n.º 9790 de 23/03/99.

prestam serviços de ensino, pesquisa, desenvolvimento tecnológico, preservação do meio-ambiente, cultura e saúde. As organizações filantrópicas respondem pela assistência social beneficente e gratuita. Enquanto no terceiro setor, o das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), enquadram-se os mais variados serviços, desde assistência social até as tecnologias alternativas (Silva, 2004, p. 141). Estão excluídas desse rol sociedades comerciais, sindicatos, instituições religiosas, partidos e suas fundações, entidades de benefício mútuo, empresas de plano de saúde, hospitais não gratuitos e suas mantenedoras, cooperativas, fundações públicas e organizações creditícias.

Silva (2004, p. 142) argumenta que existe um hibridismo nas relações entre público e privado, ou melhor, entre o estatal e o privado de interesse público. Especificamente no caso do terceiro setor é firmado um *termo de parceria*, instrumento que substitui o antigo convênio entre órgãos de poder público e organizações privadas, laicas ou confessionais, na prestação de serviços como os de assistência social. Em relação às OS, é firmado um contrato de gestão, pelo qual o poder público repassa para a iniciativa privada determinados recursos, configurando, segundo Silva (op. cit.) um parcial processo de privatização. No caso das organizações filantrópicas é concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o *certificado de entidade filantrópica*.

Semeraro (2003) considera que não é fácil classificar o difuso mundo das ONGs, pois estão disseminadas em muitos segmentos da sociedade e se apresentam como uma forma qualificada de pluralidade e de cidadania, como uma reconfiguração da política em redes de entidades e de atores que atuam não por relações de classe, vínculos comunitários ou representação, mas pela prestação de serviços, informação, articulação e monitoramento de políticas públicas.

Paradoxalmente, “públicas, porém, privadas”, declaram-se autônomas em relação ao governo (não governamentais), distantes da lógica do mercado (não lucrativas) e independentes dos partidos (suprapartidárias). Não visam imediatamente à política, ao lucro e ao poder, ainda que mantenham profundas vinculações com eles, mas enfatizam as dimensões educativas, culturais, intersubjetivas, éticas e pluralistas (Semeraro, 2003, p. 266-267).

O autor considera que é a defesa, em particular, dos direitos humanos, da expansão da cidadania, da preservação da natureza e do desenvolvimento sustentável, que as diferencia de outras formas associativas.

Portando, acreditamos que o vertiginoso crescimento do terceiro setor é fruto do processo de ajuste estrutural das economias nacionais e consequência da reconfiguração da atuação estatal, no que se refere às políticas sociais.

Percebemos, então, o surgimento de um novo esquema de proteção social, denominado por alguns autores (Abrahamson, 1995; Capellin e Giuliani, 2004; Pereira, 2008 e Titmuss, 1976) de *welfare pluralism*, que incentiva a introdução das organizações empresariais e do terceiro setor nas políticas sociais.

Assim, a partir de uma concepção neoliberal de cidadania e de participação, associada ao individual e não ao coletivo, as políticas sociais atingem um patamar de universalização excludente, confirmada por meio da dualização de um sistema pobre para os pobres e um padrão de qualidade melhor para os que podem pagar pelos serviços.

Esse sistema dualizado decorrente da reestruturação da política social e do Estado de Bem-Estar em face às demandas postas pelo projeto neoliberal, dá uma nova configuração ao padrão de proteção social que na análise de Titmuss (1976) polariza-se em duas frentes: numa o mercado de trabalho, ou bem-estar ocupacional, cuida dos trabalhadores que possuem vínculos empregatícios e, noutra, o Estado e instituições privadas, de caráter filantrópico, cuidam dos que se encontram à margem do mercado de trabalho (apud. Pereira, 2008, p. 182-184).

Esta dualização, inserida na lógica da precariedade e da seletividade do atendimento, só reforça, ainda mais, as desigualdades sociais. Segundo Pereira (2008, p. 199), o *welfare pluralism* é a expressão máxima dessa tendência de *pluralismo* no âmbito da proteção social contemporânea.

Define-se por bem-estar pluralista ou misto, a ação conjunta entre Estado-mercado-sociedade, no atendimento às necessidades básicas do ser humano. Incluindo, no âmbito do mercado, as empresas, e no âmbito da sociedade, as organizações voluntárias sem fins lucrativos e a família ou rede de parentesco.

Para Abrahamson (1995) estas três esferas detêm recursos específicos podendo, na visão pluralista, integrar vantagens pelo fato de uma deter o poder (Estado), a outra o capital (mercado) e a última, a solidariedade (sociedade).

É nesse contexto que se inserem os programas de responsabilidade social corporativa, a partir do encorajamento pelo Estado das ações realizadas pelos empresários, voluntários, entre outras esferas não-governamentais. Na visão de Pereira (2008) há uma intencionalidade no modelo de bem-estar misto ou pluralista que:

ao levantar a bandeira de liberação dos cidadãos da tutela do Estado, está negando o bem-estar social como um direito do cidadão e dever do Estado, já que somente este é obrigado a proteger os cidadãos e possui autoridade coativa necessária para entender esse direito de forma desmercadorizada (p. 200).

Concluimos, então, que a reestruturação institucional da política social vem atuando na minimização do papel do Estado enquanto agente central de proteção social, no desvirtuamento da concepção de universalidade e na privatização desmedida dos sistemas de proteção social. A ruptura definitiva de tal modelo ocorrerá somente a partir de uma ação política consistente que amplie a participação popular e fortaleça o espaço público.

Para Mestriner (2008) persiste um modelo de proteção social excludente, estigmatizante, pautado no recorrente princípio da subsidiaridade, que apela à solidariedade da sociedade e ao retorno das ações filantrópicas baseadas no voluntarismo. Sob o discurso da inovação, concede à atividade mais persistente e duradoura de regulação secular uma nova roupagem. Ou seja, transforma a mais antiga das práticas sociais, a filantropia, em novidade.

Como já vimos, no Estado reformado a direção da assistência social passa a ser a focalização das ações, com estímulos a fundos sociais de emergência e a mobilização da solidariedade individual e voluntária, bem como das organizações filantrópicas e as organizações não governamentais prestadoras de serviço.

Reside aí o lugar de legitimidade da ação social do empresariado, o terceiro setor, que segundo Paoli (2002) reivindica um modelo de regulação social mais eficaz que o Estado. Nessa concepção, esse outro lugar é a sociedade civil, composta por uma gama de ações, atores e organizações “que se unificam pela recusa em pertencer ao âmbito do Estado e do mercado” (p. 380).

Ainda segundo a autora, na expansão do terceiro setor, propõe-se de fato outro modelo para dar solução à questão social - centrado na generalização de

competências, exercidas pelo ativismo civil voluntário - e, portanto, uma outra relação com a capacidade política de concretizá-lo (Paoli, 2002, p. 381).

Na busca de reconhecimento, esse modelo apóia-se na junção prática e teórica, dessas ações, corporificada na idéia de “setor”, que obriga a apelar para “a homogeneização, diluição ou ocultação das diferenças (das ações que o compõem) que podem ser social e politicamente significativas para poder enfrentar os problemas de legitimidade (Landim e Beres, 2000, p. 1 apud Paoli, 2002, p. 382).

Paoli (op. cit.) enfatiza que a consideração de Landim e Beres (2000) é determinante para melhor entendermos, a facilidade com a qual o empresariado adere ao discurso do terceiro setor e, conseqüentemente, à prática das ações socialmente responsáveis. Emergem, no bojo dos movimentos de solidariedade e participação social, as ações definidas por alguns autores como responsabilidade social corporativa (Cesar, 2008 e Kameyama, 2000) e, por outros, como filantropia empresarial (Rico, 1998 e Beghin, 2005).

Para Garcia (2004) “o debate sobre a filantropia empresarial e sua participação na *ação contra a pobreza* surge no cenário da crise do Estado de Bem-Estar Social e da proposta, em escala mundial, de reconfiguração dos papéis do Estado, do mercado e da sociedade civil” (p. 12). A questão central é saber se esse novo setor que se coloca tem condições de ser um novo paradigma de reprodução social.

Para tanto, ele terá que ir além das simples medidas paliativas ou de urgência. Se continuarmos sem nenhum movimento de desenvolvimento e com o esvaziamento progressivo do Estado, com certeza tal filantropia não sobreviverá somente com as *migalhas da caridade* deixadas pela produção que visa o lucro (Kurz, 1995 apud Mestriner, 2008 p. 283).

As empresas passam a destinar recursos num serviço ou projeto próprio com a marca da companhia, que lhes dê visibilidade social e cause impacto nos consumidores. Conquistar a imagem de empresa cidadã, socialmente responsável, comprometida com as questões sócio-ambientais é a nova estratégia de marketing - não restrita à imagem da organização, mas sob o ponto de vista de investimento - adotada pelo mercado.

Na contramão da universalização e efetivação dos direitos sociais, surgem novas estratégias materializadas na disseminação das práticas de responsabilidade

social. Estas se baseiam num ideário empresarial, numa cultura de negócios, que traveste e incorpora conteúdos progressistas dos movimentos sociais das décadas de 1980 e 1990, concomitantemente ao uso de ferramentas de gestão empresarial (metodologias de diagnóstico, planejamento, controle, avaliação, marketing, balanços, etc.).

Ampara-se num conteúdo pedagógico que interpreta a realidade social a partir da capacidade das empresas em enfrentar com competência uma questão (social) que o Estado não dá conta, pela sua dita incapacidade gerencial.

Assim, a partir de uma metodologia específica, amparada nos preceitos da Administração, difunde um “modelo empresarial para a compreensão e para a gestão da sociedade” (Müller, 2006, p. 17), que busca justificar a necessidade do envolvimento das empresas nas causas sociais e dá legitimidade a esta atuação.

O processo de incorporação das questões sociais por parte das empresas passa, invariavelmente, pela neutralização da dimensão política e do potencial contestador que elas tinham em sua origem. A visão empresarial domestica o entendimento das questões sociais, transformando sua superação em uma questão de competência na implementação de tecnologias gerenciais adequadas (Barbosa, 2002, p. 313 apud Müller, 2006, p. 17).

O que há de específico nesse processo de envolvimento das empresas com a questão social é o fato das empresas e de suas organizações estarem engajadas na criação e disseminação de conceitos e modelos de atuação para a resolução de problemas sociais.

Para Müller (op. cit.), o aspecto mais surpreendente desse fenômeno está no fato de os conceitos, o arcabouço ideológico e as ferramentas gerenciais produzidos estarem sendo incorporados de forma muito rápida por praticamente todo o tipo de organização, sejam elas privadas (empresas, escolas, associações, sindicatos) ou públicas (organismos estatais, hospitais, universidades), além de organizações políticas, religiosas, entidades filantrópicas tradicionais, organizações não-governamentais, etc.

Tudo isso aponta para a necessidade de pensarmos sobre as implicações geradas pelos significados que a sociedade atribui à noção de social. Tais significados estão, cada vez mais, sendo definidos a partir da ótica e de lógicas que pautam o campo empresarial.

Essa preocupação, entretanto, não advém de uma análise simplista que coloca em xeque os programas de responsabilidade social, pois estes podem representar de alguma maneira, uma manifestação legítima ou podem apresentar um potencial transformador, já que possuem a capacidade de mobilizar os mais diversos setores da sociedade em prol de uma causa comum.

São programas pontuais, paliativos, focalizados, ou seja, destituídos de caráter universalista, e não pactuados, isto é, o empresariado não tem nenhuma obrigação na execução de tais ações sociais e, assim, pode deixar de exercê-las a qualquer momento, diferentemente do Estado. Mas, podem retratar também indignação, inconformismo, preocupação com as mazelas sociais e, ainda, uma forma de alargamento da esfera pública. Nos termos de Garcia (2004) ao analisar “as novas configurações do social” (p.16-20):

Essa associação (parcerias entre ONGs e prefeituras na execução de programas sociais) supostamente favoreceu todos os implicados: o Estado, que passou a contar com instituições que demonstram fôlego e quase sempre maior conhecimento de causa; as organizações não-governamentais, que capitalizaram maior respaldo político e suporte material; e, por fim, a população usuária, que usufrui a ampliação e melhoria dos serviços. Em termos de interlocução política com o Estado, essa é uma conquista valorosa para a democratização das esferas de gestão e controle social, embora uma análise mais crítica aponte para o perigo da desresponsabilização do Estado como garantidor das políticas públicas. Ainda que a “ofensiva neoliberal”, que prevê a minimização do Estado, tenha contribuído para uma desconfiança das ONGs, seu potencial como partícipe da gestão/execução de políticas públicas parece inegável para este momento histórico no Brasil (p. 18).

A autora conclui seu trabalho, sobre a responsabilidade social das empresas no Brasil¹⁹, ressaltando que, mesmo sob uma perspectiva crítica, “é necessário reconhecê-lo como um movimento que tem um papel de interpelação importante no campo da intervenção”. Continua em seu raciocínio afirmando que existem “elementos novos nos interesses dos empresários pela questão social”. Bem como existe “maior poder de escolha e veto por parte dos cidadãos” e, por parte do Estado brasileiro, uma “reorientação no sentido de construir uma esfera pública mais participativa” (p. 55-56).

¹⁹ Tese de doutoramento em Serviço Social, defendida em 2002, pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ESS/UFRJ). Intitulada “A filantropia empresarial ou como transformar o negócio em social”, além de pioneira, no âmbito do Serviço Social, muito contribuiu para um melhor entendimento e enriquecimento da discussão sobre o fenômeno, num momento em que pouco se sabia e discutia sobre o assunto.

Ou, em última estância nos apropriando da visão de Nogueira (2003), podem produzir efeitos de uma sociedade civil democrático-radical ainda que, em boa medida, devam ser vistos como típica da sociedade civil liberal, como veremos a seguir.

Para melhor entender o terceiro setor e a que tipo de sociedade civil ele se vincula, Nogueira (2003) partiu da tese de que existem três formas de se pensar a sociedade civil no limiar do século XXI: sociedade civil democrático-radical, sociedade civil liberal e sociedade civil social.

O autor parte da concepção de Gramsci que compreende a sociedade civil no sentido de hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado.

Justamente por isso, trata-se de um espaço dedicado a promover a articulação e a unificação dos interesses, a politizar ações e consciências e a superar tendências corporativas ou concorrenciais. Seus personagens típicos são atores do campo estatal em sentido amplo, que se dedicam a organizar hegemonias e a conquistar o Estado (Nogueira, in: Coutinho e Teixeira, 2003, p. 223-224).

Assim, o Estado que corresponde a esta sociedade civil é um Estado máximo, radicalizado, democrático e participativo, que se coloca como motor da vida coletiva e parâmetro dos interesses sociais mais diversos.

Nesta concepção, que Nogueira chama de “democrático-radical” e assegura não ser hegemônica, a sociedade civil é um espaço no qual se formam vontades coletivas, a partir de luta, governo e contestação.

O autor coloca que em oposição a esta concepção (gramsciana) de sociedade civil, existem duas outras: a primeira é a sociedade civil liberal. Nela o mercado está no comando, a luta social se dá em termos competitivos e radicalmente privados, sem grandes interferências públicas ou estatais.

Assim, o Estado que corresponde a essa sociedade civil é um Estado mínimo, reduzido a guardar a lei e preservar a segurança, “mais liberal e representativo que democrático e participativo”. A sociedade civil aparece fora do Estado, em oposição a ele. “Nesse espaço pode haver oposição, mas não contestação” (Nogueira, 2003, p. 224).

A segunda é a sociedade civil social, nela a política está presente, tem lugar de destaque, mas nem sempre tem a direção. A luta social muitas vezes exclui a luta institucional e com ela se choca.

O Estado que corresponde a essa sociedade civil é um Estado que Nogueira chama de “cosmopolita”, ou territorialmente desenraizado e voltado para a proteção dos direitos de cidadania (viabilizados num terreno supranacional) bem como capacitado para impor limites ao mercado.

Portanto, nesta visão a sociedade civil aparece como um “espaço para além da sociedade política, do Estado e do mercado”. Nele existe contestação de poder e do sistema, mas não existe articulação para “exercer a capacidade de direção ético-política ou fundar novos Estados” (Nogueira, In. Coutinho e Teixeira, 2003, p. 225-226).

Como mostra Nogueira (op. cit.) o terceiro setor transita sem maiores tensões e com bastante desenvoltura nessas três idéias de sociedade civil. O que ocorre é que:

Sem querer simplificar demais um quadro que é seguramente complexo, creio ser possível sustentar que, quanto mais uma iniciativa social se deixa contagiar por uma perspectiva ético-política superior, mais ela tende a flutuar entre a sociedade civil democrático-radical e a sociedade civil social. Por outro lado, quanto mais uma ação se explicita, por exemplo, como voluntariado ou assistencialismo tradicionais, mais ela tende a se firmar no terreno da sociedade civil liberal (p. 227).

Nogueira considera que o fato dessas três concepções de sociedade civil encontrarem legitimidade no mundo atual, faz com que elas, por diversas vezes, quando traduzidas em ação, se confundam e se interpenetrem mutuamente.

Exemplifica tal afirmação a partir de uma iniciativa, hipotética, de promoção sócio-educacional que, financiada por uma empresa privada, teria como objetivo exclusivamente, a melhoria de certas condições de vida ou o atendimento de certas demandas. Não deixaria, então, de produzir efeitos de uma sociedade civil democrático-radical ainda que, em boa medida, deva ser vista como típica da sociedade civil liberal.

Nogueira destaca, ainda, que o agravamento da pobreza e da desigualdade social decorrente da implementação do modelo neoliberal, produziu efeitos no discurso das agências internacionais que ironicamente ditaram as diretrizes do

processo de reforma dos estados nacionais. Em 1998, o Banco Mundial foi o primeiro órgão a salientar que o Estado tem uma função reguladora importante, na proteção e bem-estar social; que se espera incrementos nos níveis de vida, não demonstrados no PIB (saúde e educação); que o desenvolvimento desejado deve ser sustentável, equitativo e democrático.

Se não foi possível alterar a rota do capitalismo global, os meios de equilibrar a sociedade e o próprio mercado, segundo Nogueira (2004), se modificaram dos anos 1990 para os anos 2000. Em 2004 a Organização Internacional do trabalho (OIT) avaliou os efeitos do modelo adotado e concluiu que este ocasionou graves conseqüências sociais e éticas.

Para o autor pode parecer contra-senso, mas as mesmas organizações que ditaram o neoliberalismo desenfreado, hoje, o querem regular. Não por piedade, sentimentalismo, muito menos por compaixão, mas porque a pobreza e a desigualdade impedem o sucesso da empresa capitalista na medida em que bloqueiam seu crescimento, esvaziam o mercado e minam sua competitividade.

Para Nogueira (op. cit.) esse “novo pensamento hegemônico”, decorrente de recomendações expressas das agências internacionais de fomento, passa a freqüentar as agendas dos governos, das ONGs e dos partidos democráticos. A lógica da globalização continua mais viva do que nunca, mas não deixa de ser recompensador saber da “nova preocupação” socioambiental (p. 85).

Portanto, não podemos menosprezar a importância da mobilização da sociedade, o impacto dos movimentos sociais na reconstrução da democracia, no Brasil, e seus efeitos no âmbito social. Exemplo de fruto dessa mobilização foi a Constituição Federal de 1988, onde a seguridade social sob o tripé saúde, previdência e assistência, passa a ser um direito universal.

O Brasil, numa perspectiva contra-hegemônica, pode ser explicitado por movimentos sociais contemporâneos de resistência como, por exemplo, o Movimento dos Sem Terra (MST) e por experiências locais democráticas e populares importantes tais como, o controle social das políticas públicas, via orçamento participativo e conselhos de direitos²⁰.

²⁰ Precisamos ter a clareza que a qualidade de participação nesses espaços públicos não está definida *a priori*. Mas eles podem contemplar experiências coletivas que estimulem o partilhamento de poder e de processos políticos decisórios, estimulando a interlocução pública nas relações políticas entre governos e cidadãos (Iamamoto, 2008, p. 199).

Nessa perspectiva, cabe ao assistente social "desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos [...]. Enfim, ser um profissional propositivo e não só executivo" (Iamamoto, 2008, p. 49). É uma perspectiva crítica da sociedade atual que se dá a partir do fortalecimento das classes subalternizadas e de um projeto político democrático e garantidor de direitos.

Para tanto, é de suma importância, nas palavras de Nogueira (2004), "politizar a sociedade civil, libertando-a das amarras reducionistas e mercadológicas que a formataram" (p. 102). Complementamos a afirmação do autor destacando, ainda, a premência de nos libertarmos (sociedade civil) das amarras que, nos mais de 20 anos de ditadura militar, criaram a cultura do apolítico, da não-participação, do individualismo exacerbado, do paternalismo e do favor. Anos de autoritarismo forjaram toda uma geração que crê que política é "coisa de gente sem ética e sem escrúpulos" e, ainda, que "os políticos são todos iguais".

No capítulo a seguir, analisaremos os programas de responsabilidade social corporativa - que, como vimos, derivam das reformulações impostas pela reforma do Estado, às políticas sociais públicas, no bojo do projeto neoliberal - e seus impactos na esfera dos direitos sociais e do Serviço Social.