

5

Os programas de “Fortalecimento da Sociedade Civil” na Argentina neoliberal: natureza, conteúdo material e ideológico, alcances e limites

Na década de 1990, o “terceiro setor” foi promovido e legitimado pelo Estado a partir dos programas de Fortalecimento da Sociedade Civil, pertencentes à Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS). Esta Secretaria é criada no início de 1994, subordinada à Presidência da Nação, com o propósito de “gerar políticas para os setores mais pobres da população, racionalizar a administração de recursos e tornar transparente a sua utilização” (Gutierrez e Paiuk, 1997:4).

Segundo Repetto (2002:11) a Secretaria cobrou visibilidade dentro do setor público em 1995, no marco da campanha pela reeleição do presidente Carlos Menem, quando Eduardo Amadeo foi nomeado dirigente deste organismo. A gestão de Amadeo se caracterizou pela ênfase colocada no discurso técnico e nas propostas para ampliar a participação social. Sua chegada à SDS significou um importante aumento dos recursos efetivos para este organismo, sempre insuficientes em relação à situação social a enfrentar.

Durante o resto do governo Menem, a trajetória deste organismo esteve marcada pelo predomínio das intervenções assistenciais, reforçando as práticas clientelísticas de longa tradição na Argentina (Repetto, 2002).

Os processos analisados nos capítulos I e II desta dissertação, sobre a reestruturação produtiva, a contra-reforma do Estado e o neoliberalismo produziram profundas transformações na relação Estado-Sociedade.

Como afirma Delgado:

“trata-se da passagem de uma sociedade mais homogênea e articulada ao Estado, sobre organizações de classe no nível nacional e profissional em chave política (Estado-Nação, Estado-povo) para outra mais complexa, descentralizada e caracterizada por uma multiplicidade de organizações sociais que não têm uma articulação única, demarcada pela desconfiança ao sistema de partidos, assim como pela presença de novas formas de fazer política (Estado - sociedade civil, Estado – ‘terceiro setor’)” (2001:77).

Estes processos supramencionados implicaram mudanças no âmbito da política pública passando de um modelo característico do Estado burocrático weberiano por outro gerencial. Este modelo se corresponde com uma idéia de política pública mais técnica, avaliável e de *performance*, que no social, especificamente, se expressa na passagem do universalismo para a focalização e a gerencia social (Delgado, 2001).

Cardarelli e Rosenfeld (1995) expressam que os enfoques de política social, associados ao modelo de democracias com economias abertas, supõem uma reestruturação político-institucional e programática, cujos eixos fundamentais são a passagem do universalismo à focalização e a priorização de políticas compensatórias. Nesse cenário se propicia um estilo de relações entre o Estado e a sociedade civil que tenta constituir uma sorte de *welfare mix*. Isto implica que distintos atores – setor público, organizações não governamentais e representantes das comunidades empobrecidas – gestionam cooperativamente a satisfação das necessidades sociais.

As autoras destacam que estas formas associativas não são novas. Segundo os cenários sóciopolíticos e econômicos, a relação entre o setor do governo “dedicado aos pobres” e as organizações da sociedade civil (antes instituições intermediárias ou ONGs) atravessou diferentes estilos de interação. Na medida em que o Estado se reduz progressivamente e que as organizações partidárias e setoriais entram em crise, junto com as reformas no aparelho do Estado, vão se modificando os canais de formação e transmissão de demandas. Desta forma o “Estado assistencial” vai distribuindo seus recursos a atores da sociedade civil cada vez mais heterogêneos e desagregados, constituindo mecanismos de relação que avançam, desde o assistencialismo clássico a formas de clientelismo que combinam personalismo com tecnocracia (Cardarelli e Rosenfeld, 1995:28).

Neste capítulo estudamos os Programas de “Fortalecimento da Sociedade Civil” promovidos pelo Estado argentino na década de 1990, particularmente o Programa de Desenvolvimento Juvenil, o Centro Nacional de Organizações da Comunidade (CENOC) e o Programa de Fortalecimento da Sociedade Civil. Num primeiro momento descrevemos brevemente o surgimento, objetivos, serviços e beneficiários dos programas, a fim de oferecer informação básica para a compreensão da análise.

É nossa intenção desvendar os pressupostos teóricos e ideológicos de tais programas, a natureza do serviço que oferecem, o tipo de relação Estado-sociedade civil que propõem. A reflexão partirá de algumas categorias teóricas centrais, que nos auxiliaram na análise das políticas sociais implementadas nesse período.

Vale destacar que o material empírico está composto por diferentes documentos oficiais, fundamentalmente cartilhas de divulgação e de formação, a partir dos quais buscamos analisar o marco teórico de referência dos programas estudados.

5.1 Descrição dos programas

Em março de 1995 foi criado o Programa de Fortalecimento da Sociedade Civil no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Social da Presidência da Nação, sendo as suas funções:

- a) Capacitar os líderes de comunidades de base, orientando-os para gerenciamento de projetos sociais;
- b) Avaliar, assistir e monitorar iniciativas orientadas para objetivos de infraestrutura comunitária, capacitação e promoção cultural.

O programa compreendia duas linhas de ação: a capacitação de “animadores comunitários” e o apoio a iniciativas comunitárias.

A administração dos recursos financeiros, necessária para a capacitação de animadores comunitários, foi encomendada a organizações não governamentais, selecionadas pela Unidade de Coordenação do Programa.

Uma linha de trabalho dentro do programa de Fortalecimento da Sociedade Civil é a de “Gestão Associada”. Esta se iniciou em 1997 e tinha como objetivo implementar ações de capacitação e assistência técnica para o desenvolvimento de processos associativos e de negociação local, nas quais participaram organizações de base, ONG’s, representantes da prefeitura e diversas áreas do governo nacional e estadual. A experiência se realizou em 19 estados do país (57 cidades), em espaços urbanos e rurais, como “uma estratégia que permite enfrentar em melhores condições sociais a luta contra a pobreza”.

O Centro Nacional de Organizações da Comunidade (CENOC) foi criado em 1995 também no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), com a proposta de interagir com as organizações da “sociedade civil” para facilitar a implementação de um “novo modelo de gestão das políticas sociais”. Foi estabelecido, então, que seu papel não seria a intervenção direta, a regulação de atividades ou o financiamento, mas a geração de espaços de diálogo e participação cidadã, atuando como articulador entre o Estado e este setor. O objetivo geral consistiu em “desenvolver, fortalecer e articular o mundo das organizações da comunidade para a constituição do Terceiro Setor na Argentina”.

O programa de Fortalecimento do Desenvolvimento Juvenil foi criado em 1996 estabelecendo como objetivo geral:

“Fortalecer a capacidade de iniciativa da população objetivo na formulação e execução de projetos que ajudem à consolidação de suas dinâmicas grupais e

lhes proporcione protagonismo na resolução das demandas de sua própria comunidade”; e como objetivo específico o de “promover ações que contribuam ao desenvolvimento juvenil, em forma coordenada com organizações não governamentais e governos provinciais”.

Os beneficiários diretos do programa foram os jovens, entre 15 e 28 anos de idade, pertencentes a zonas urbanas e rurais das províncias selecionadas.

A modalidade de financiamento foi através de subsídios a fundo perdido. A Secretaria de Desenvolvimento Social transferia às Organizações Madrinhas os recursos financeiros que constituíam o Fundo de Desenvolvimento Juvenil. As ONGs administravam o Fundo, transferindo os recursos requeridos pelos Projetos Particulares, aprovados pela Unidade Central do Programa.

O programa especificou como áreas financiáveis as iniciativas de promoção social e fortalecimento da organização juvenil, estabelecendo como destinatária a população com Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI), a partir de ações de voluntariado. Também as iniciativas de promoção e fortalecimento juvenil da população com ou sem NBI, sobre temáticas vinculadas ao desenvolvimento sócio-cultural dos jovens e projetos expressivo-criativos. O projeto ressalta que não seriam financiados micro-empresários produtivos e microempresários.

O programa compreendia dois sub-Programas: O “Solidário” e o “Criar”. O sub-programa Solidário contemplava o desenvolvimento de projetos concretos por parte dos grupos juvenis formais ou informais sobre um esquema de trabalho voluntário. O objetivo era a integração de jovens de setores sociais médios com as comunidades que apresentavam NBI, sensibilizando aos jovens acerca dos valores de solidariedade e sobre a realidade da pobreza. Também era objetivo do programa promover a participação e o compromisso, fortalecendo os grupos juvenis de setores sociais em situação de pobreza.

O sub-programa Criar foi concebido como uma ferramenta para fortalecer a participação juvenil, apoiando iniciativas sócio-culturais e expressivas de grupos juvenis como forma de melhorar as condições de seu contexto de desenvolvimento.

O objetivo geral consistiu em:

“Fortalecer a cultura da participação juvenil oferecendo apoio a iniciativas úteis e inovadoras orientadas a melhorar as condições sociais de seu âmbito de desenvolvimento e sua própria capacidade organizativa, privilegiando o seu papel protagônico e seu compromisso na construção de uma sociedade mais justa e solidária”.

5.2

Pressupostos teóricos e ideológicos dos programas analisados

Os programas de fortalecimento da sociedade civil, o do CENOC e o de fortalecimento do desenvolvimento juvenil serão analisados tomando-se como base os seguintes elementos: articulação Estado/Sociedade, a concepção de pobreza que os fundamenta, a noção de solidariedade que promovem, e os conceitos de cidadania, democracia e sociedade civil em que se baseiam.

5.2.1

Articulação Estado – Sociedade

Como apontamos nos primeiros capítulos, a partir da reforma do Estado os principais traços que caracterizam as políticas sociais são a privatização, a focalização e a descentralização. No entanto, podemos dizer que o eixo desta política social é o tipo de articulação estabelecida entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSC). A articulação tem sido um dos conceitos-chave dos últimos anos para referirmos à questão social e à proposta de uma mudança progressiva nas relações Estado-Sociedade (Garcia Delgado, 2001). Tanto no que diz respeito às redes de organizações sociais como à política pública, o conceito adquiriu um status de decisiva resposta na luta contra a pobreza.

Os programas aqui estudados partem da constatação de transformações substantivas na economia e na sociedade, que implicaram mudanças no papel do Estado, das políticas sociais e da relação público-privado. Contudo, eles não analisam os processos ocorridos no contexto sóciopolítico e econômico, apontando apenas como pano de fundo o processo de globalização e de reforma do Estado. Neste sentido, o Centro Nacional de Organizações da Comunidade (CENOC) explicita que “após os fenômenos de globalização dos mercados e as conseqüentes crises de integração e representação, o Estado perde o seu clássico papel de garantidor de direitos” e propõe um novo modelo de Estado, o qual:

“... se sustenta nas Leis de Reforma do Estado que promovem as privatizações, a desregulação econômica, a modernização da Administração Pública e a política de Descentralização...” (Gutierrez e Paiuk, 1997:2)

Os documentos oficiais dos referidos programas destacam que desde a década de 30 até a atualidade podem ser identificados dois modelos de Estado. Um Estado Distributivo/Protetor, que se configura no final da década de 1930, caracterizado por garantir direitos sociais e apresentar uma forte

interdependência entre Estado e Sociedade Civil. Neste modelo os principais atores eram os partidos políticos de massas e a identidade social representada pelo trabalhador e suas organizações coletivas, que eram incorporadas ao sistema político. O valor predominante era o igualitarismo; pensava-se que a política era o instrumento idôneo para transformar a realidade. O modelo econômico que lhe deu sustentação foi o de Industrialização Substitutiva de Importações, no qual o Estado intervém no desenvolvimento da Indústria Nacional gerando pleno emprego, altos níveis de produção e uma forte política distributiva (PFSC-Seminário de Capacitação em Gerência Social).

Em oposição a este surge um outro modelo de Estado denominado Articulador/Promotor, que se configura no final da década de 1980 e garante as regras de jogo institucionais, os equilíbrios macroeconômicos e os chamados direitos de “terceira geração” (dos consumidores, ecológicos, de gênero, etc.) A identidade social deste modelo parte da noção de usuário e do conceito de cidadão. Como os valores culturais predominantes tendem à individualidade e à concorrência, o Estado é chamado a atuar como promotor de valores e ações para articular os interesses quotidianos privados com o âmbito público, reforçando, assim, a cooperação, a organização e os laços sociais solidários.

No contexto argentino, o primeiro modelo se refere claramente ao Estado de Bem-estar ou Estado social que vigorou no país entre 1945-1975. Embora seja questionável que os Estados latino-americanos possam ser caracterizados como Estados de Bem-estar, há uma série de elementos relacionados ao conteúdo e à amplitude de suas políticas sociais que permitem considerar a maioria dos Estados latino-americanos, como Estados de bem-estar antes da aplicação das políticas neoliberais (Laurell, 2002:159). Dentre esses elementos, Laurell menciona: o reconhecimento na legislação do conceito de direitos sociais, a escolha pelo seguro ou pela seguridade social públicos como forma institucional de garantir assistência médica, aposentadoria, auxílios à perda da renda contra acidentes, doença ou maternidade; e em muitos casos, a implementação de programas de habitação, de subvenções familiares e de lazer. Além disso, na maioria dos países o Estado é o principal responsável pela educação em todos seus níveis (Laurell, 2002:159).

No entanto, a autora aponta nesses Estados três grandes limitações, a saber: a deficiente cobertura populacional da seguridade social pública, pelo fato de estar mediada por uma relação trabalhista estável, que deixa grandes parcelas da população sem proteção; a existência de vários sistemas de seguridade social, oferecendo benefícios diferenciados com uma marcante

estratificação entre os beneficiados; e a ausência, na maioria dos países, de uma proteção econômica em caso de desemprego, bem como políticas relevantes de geração de emprego e de intervenção no mercado de trabalho.

Assim, estaríamos, segundo Laurell (1995) diante de Estados de bem-estar “restritos” ou “incompletos” pelas limitações dos seus programas e dos seus critérios de seletividade. Essa conclusão se justifica pelo fato de que o universalismo, a igualdade nos benefícios, o caráter público da produção dos serviços e, em consequência, a supressão significativa do mercado caracterizam apenas o Estado de bem-estar social-democrata (usando a classificação de Esping-Andersen), mas não os Estados de bem-estar liberal e conservador.

Neste sentido vemos que o novo modelo de Estado proposto se configura em oposição aos elementos dês-mercantilizadores do Estado de bem-estar.

Na verdade este “novo” modelo não traz consigo novidade alguma. Esta concepção de Estado é consistente com aquela defendida pela doutrina liberal, cuja premissa central é o Estado mínimo e a redução da sua intervenção política e social.

Como afirma Tavares (2003:104), a história do capitalismo mostra a recorrência tanto do “diagnóstico” como das “soluções” liberais em tempos de crise e de reestruturação do capital.

Coerentes com esta perspectiva, o marco teórico dos programas estudados expressam que:

“o cerne do novo paradigma de Estado deixa de ser o *fazer para induzir* o fazer. O Estado se constitui em garantidor das regras do jogo, em promotor dos equilíbrios macroeconômicos e da concorrência, e redistribuidor das condições de possibilidade” (CENOC, 1998).

Deste modo, o Estado não mais intervém na provisão direta dos serviços sociais ou na garantia dos direitos, haja visto que seu “novo” papel é o de “promotor”.

A este modelo de Estado corresponde, segundo os programas, uma nova concepção de Política Social.

“No âmbito da Política Social a crise na administração dos recursos determina a necessidade de um maior controle fiscal. Para isso se procura passar do modelo executor das políticas ao de articulador de interesses sociais a partir da gestão de um Estado aberto e descentralizado. Conseqüentemente, as mudanças produzidas no modo de focar, planificar e executar as políticas conformam um novo modelo de gestão, controle e avaliação que integra aspectos políticos e critérios gerais, administração dos recursos, enfoques técnicos, fortalecimento da sociedade Civil e avaliação” (PFSC- Seminário de capacitação em Gerência Social).

Podemos dizer que as mudanças nas políticas sociais são determinadas, principalmente, pela necessidade de reduzir os gastos sociais, fato que expressa a subordinação da política social à política econômica.

O Estado já não seria o único responsável pela resolução das necessidades sociais ou pela correção das desigualdades entre os diferentes grupos, mas compartilha esta tarefa com a sociedade civil. Assim, O CENOC surge com a missão de contribuir no estabelecimento de uma nova relação Estado/sociedade. Seu papel, como vimos, é “a geração de espaços de diálogo e participação cidadã”.

“Uma responsabilidade indelegável do Estado é arbitrar os meios para que as camadas mais desprotegidas adquiram possibilidades similares àqueles que têm acesso aos bens e serviços que a sociedade oferece. A responsabilidade do CENOC, como órgão do Estado, consiste em apoiar e promover a participação de organizações de base como unidades representativas dos setores mais vulneráveis” (CENOC, 1998).

A participação da “sociedade civil” é colocada, no marco dos programas, como componente fundamental das políticas sociais.

Estes pressupostos se enquadram no que Delgado (2001) identifica, no âmbito das Políticas Sociais, como paradigma hegemônico, denominado gerencial ou neoinstitucional. Para o autor, o atual paradigma tem sido criado com o propósito de substituir a visão universal da política social do Estado de Bem-estar considerada excessivamente custosa e ineficiente. Este paradigma aponta basicamente a focalização da ação em grupos vulneráveis e a modificação da política “tradicional” ou clientelar, propondo uma complementação virtuosa entre política social e organizações da sociedade civil. Seus objetivos são: resolver os problemas da pobreza na sua faceta “crônica” e, sobretudo, conter a situação social até chegar o “derrame” para abaixo do crescimento, no processo de transição para uma economia de livre mercado. Isto supõe a idéia de que as instituições socialmente problemáticas podem ser entendidas como uma questão de descompasso entre o início das reformas econômicas e o momento em que estas finalmente darão resultado.

Segundo Delgado (2001), para a perspectiva neoinstitucional, o problema fundamental da articulação Estado - sociedade civil radica na opacidade do vínculo entre ambos. A política estaria penetrada de clientelismo, particularismo, por uma lógica de interesses ineficiente e irracional que gera desconfiança nos cidadãos. Esta visão poderia ser sintetizada em três frases: “o estado gasta mal”, “há corrupção” e “a política social é clientelar”. Para contrabalançar estes males, faz-se necessário a intervenção das ONGs no controle e auditoria do gasto e

uma maior descentralização; repassando responsabilidades e recursos dos âmbitos nacionais para os estaduais e municipais e do Estado para a sociedade civil ou “terceiro setor”. Deste modo, o *desideratum*, desta perspectiva é passar toda a política social à sociedade civil e ao “terceiro setor” eficiente e de baixo custo.

Desta forma um documento oficial dos programas explicita que:

“A ação das organizações comunitárias de base resulta essencial, não apenas para desenvolver o potencial solidário dos indivíduos, mas também para assegurar uma mais eficiente administração dos recursos financeiros que se põem à sua disposição. As organizações sociais devem se ver basicamente como articuladoras, entre as pessoas, entre as mesmas organizações e entre o Estado e a comunidade” (Gutierrez e Paiuk, 1997:3).

Porém, esta relação de cooperação não atinge apenas a relação Estado-Sociedade, mas incorpora o mercado como um outro ator fundamental.

“O espaço público já não se limita à intervenção governamental, mas é resignificado como responsabilidades compartilhadas (...) Realiza-se assim a passagem de um marco dual regido pela lógica da concorrência a uma tríade de responsabilidades compartilhadas Estado/Sociedade/Mercado que implicam novas formas de cooperação” (CENOC, 1998).

Propõe-se um modelo de Política Social denominado Gestão Associada numa relação de complementaridade Estado-Sociedade-Mercado. Desde esta perspectiva, se entende à gestão social como “um processo estratégico de articulação e negociação que possibilita o surgimento de acordos entre diferentes atores sociais que participam na conformação de um espaço social coletivo” (PFSC- Cartilha de Gestão Associada).

Postula-se que é necessário que a sociedade se torne “parceira” do Estado, partilhando com este e com o mercado o enfrentamento da pobreza. O Estado perde, assim, a primazia na responsabilidade da “questão social” (Gusmão, 2000:107).

As formulações destes programas remetem também à idéia de Pereira (2003) em relação à recente revalorização do voluntariado. Estaríamos, diz a autora, diante de uma proposta de proteção social na qual deveria prevalecer a perspectiva de uma “sociedade de bem-estar social”, em contraposição à de um “Estado de bem-estar”.

Para compor essa sociedade, vários atores e recursos deveriam ser simultaneamente mobilizados, tais como: o Estado, o mercado, as organizações voluntárias e caritativas, as redes de parentesco (incluindo o núcleo familiar), a vizinhança, os grupos de amigos, etc. O bem-estar social seria a soma dessas partes (Misrha, 1995 in Pereira, 2003:86), não assumindo nenhuma delas uma

posição privilegiada. “Com isso, seria instituído um arranjo plural ou misto de proteção social em que a proeminência do Estado seria suprimida, sem que o nível de bem-estar sofresse redução” (idem). O Estado assumiria o papel de “animador”, e de financiador.

Pereira expressa que toda essa mudança, que no princípio representa uma alteração na forma de provisão dos serviços, foi gradativamente expondo princípios e conteúdos diferentes dos preconizados pelo padrão de bem-estar social anterior.

Assim, o Programa de Fortalecimento da Sociedade Civil diferencia sua perspectiva dos modelos anteriores:

“No marco dos velhos paradigmas as organizações sociais se pensam como simples executivas das ações que se planificam desde o Estado. Os novos paradigmas assinalam a importância de reforçar a organização da comunidade promovendo a capacitação, oferecendo maior informação e fazendo participar a estas das decisões. Ao deixar de ser responsabilidade exclusiva do Estado, o desenho das políticas sociais à luz dos novos critérios, tende ao fortalecimento da Sociedade Civil” (PFSC. Seminário de capacitação em Gerência Social).

Ora, qual é o papel que segundo este modelo corresponde a cada ator? Como é concebida, nestes programas, a relação entre eles? O programa afirma:

“O CENOC sustenta que é possível enquadrar a cooperação num marco de ações complementares, no qual se reconheça ao Estado como a autoridade política que intervém na resolução dos conflitos sociais, ao mercado como âmbito de inserção individual e setor que oferece as ferramentas que são imprescindíveis para movimentar-se dentro dele; e o terceiro setor como ator necessário para contribuir para encontrar soluções estruturais ao fenômeno da pobreza” (CENOC, 1998).

No que diz respeito ao tipo de relação, embora se enfatize a proposta de cooperação e complementação entre os diferentes atores, na análise geral dos programas e da política social desse período, este tipo de vínculo fica diluído.

“É um objetivo da Secretaria de Desenvolvimento Social a promoção, execução e avaliação de atividades que visem a reativar conjuntos sociais a partir da *delegação* de responsabilidades sociais nas comunidades”.(Programa de Desenvolvimento Juvenil - grifos nossos).

Reconhece-se a intenção do Estado de transferir para a comunidade a responsabilidade pela satisfação das necessidades sociais, deslocando estas funções da esfera pública para o âmbito privado. Desta forma, a idéia de “parceria” encobre, na verdade, uma transferência de funções e responsabilidade para os usuários/beneficiários.

Ao não se constituir como uma rede complementar e sim como a forma primeira de atender às necessidades sociais, este apelo ao “terceiro setor”

configura-se como um retrocesso histórico (Tavares, 2003) respeito das conquistas sociais obtidas em períodos anteriores.

O documento oficial de Desenvolvimento Juvenil (1996) também expressa:

“A sustentabilidade ou continuidade dos programas sociais tem a ver com a possibilidade de deixar instaladas capacidades na sociedade para poder levar a cabo o programa quando o Estado local se retira e começam a diminuir os recursos. A falta de sustentabilidade é uma das razões principais do ‘fracasso’ na implementação de políticas e, embora seja muito difícil sua resolução, a possibilidade de levar em conta este critério ao começar o programa parece ser uma prática necessária para atingir o ‘sucesso’ da política”.

Nesta formulação aparece como problema central do fracasso das políticas sociais a questão da sustentabilidade. Esta, segundo o discurso oficial, não tem a ver com a garantia por parte do Estado da permanência e continuidade na provisão de serviços sociais de qualidade, mas com deixar instaladas capacidades na sociedade para se auto-abastecer quando a intervenção do Estado cessar. Assim, opera-se uma redução do problema à falta de capacidades individuais ou grupais, auto-responsabilizando aos indivíduos pela resolução das suas necessidades, e remercantilizando os bens sociais.

Esta idéia corresponde ao ideário neoliberal o qual sustenta, no campo específico do bem-estar social, que este pertence ao âmbito privado, e que as suas fontes “naturais” são a família, a comunidade e os serviços privados. (Laurell, 2002:163). Por este motivo, o Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir. Rejeita-se o conceito de direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los através da ação estatal. Portanto, o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais.

Vemos assim que a outra face do processo de “globalização” - ou mundialização como o caracterizamos na primeira parte do trabalho - é a individualização que implica, como consequência, uma maior exigência de autonomia e auto-regulação por parte dos indivíduos. Isto quer dizer, que a sociedade contemporânea exige que os indivíduos se tornem responsáveis por si próprios e que, independentemente de seus recursos materiais e simbólicos, desenvolvam os suportes e as competências necessárias para garantir seu acesso aos bens sociais. Em outras palavras: a desregulação implica uma demanda de auto-regulação, e a auto-regulação exige autonomia (Svampa, 2004:52).

Na Argentina, afirma a autora, este processo foi de grande envergadura pelo que seria necessário falar de uma descoletivização massiva, pois a desregulação (e o programa de ajuste estrutural que a acompanhou) implicou para muitos setores a perda daqueles suportes sociais e materiais que durante décadas configuraram as identidades sociais.²⁶

Merece destaque a ausência, nos documentos oficiais, de referências às noções de justiça social e de equidade, evitando a discussão fundamental em torno dos princípios e valores que fundamentam os serviços sociais como direitos. A este respeito destaca Pereira que um dos aspectos que mais contribui para o esvaziamento das políticas sociais do pós-guerra, de seu conteúdo cívico, é o que diz respeito à sua desvinculação do postulado de *justiça social*. Isso porque para os neoliberais, as desigualdades sociais são fatos naturais e não intencionalmente produzidos. Sendo assim, estas não podem ser qualificadas como justas e injustas (Pereira, 2003:83).

“Por conseguinte, o conjunto de circunstâncias socialmente desfavoráveis para uma parcela significativa da população, cujo advento não se pode imputar a ninguém, deve, no máximo, ser considerado *bom* ou *ruim*, mas nunca *injusto*” (idem).

A pobreza extrema e as profundas desigualdades são fatos ruins que, por serem frutos de um processo natural, não obrigam os poderes públicos a resolvê-los.

Desta maneira, a justiça social não mais constitui uma referência-mestra das políticas sociais (Pereira, 2003:87).

Assistimos então a “uma nova forma de gestão do social na qual há um encapsulamento comunitário da questão social e um esvaziamento das noções de democracia e justiça social” (Telles in Bhering, 2003).

Ao analisar o caso brasileiro, Yazbek fala na refilantropização da assistência social que implica uma volta ao passado sem esgotar as possibilidades da política pública, sobretudo de assistência social. No contexto argentino nem sequer podemos falar em refilantropização já que no país não houve uma legislação que estabelecesse a assistência social como direito dos cidadãos e obrigação do Estado. No entanto, podemos usar a idéia de refilantropização no sentido de que desaparece do debate das políticas sociais a

²⁶ Svampa explica que esta perda de referências coletivas refere-se, não apenas ao enfraquecimento do mundo do trabalho, mas também à expulsão dos indivíduos de seus coletivos de pertencimento através da experiência de descida social, que afetou às classes médias e aos setores populares (2004:52).

idéia dominante do Estado como garantidor dos direitos de cidadania, sendo substituída por um novo consenso que considera o “terceiro setor” como o ator mais qualificado para intervir no campo social.

“A cooperação entre os diferentes setores e a abertura democrática para a participação da sociedade civil na formulação de projetos orientados ao desenvolvimento, pode ser considerada como uma simples mudança metodológica, mas suas conseqüências poderiam nos levar a conceber um novo modelo de sociedade no despontar do século XXI” (CENOC, 1998).

Um novo modelo de sociedade que “desmonta as idéias de responsabilidade e bem público e promove uma mutação de sentido pelo qual direitos são figurados como ônus ou custos, privilégios e anacronismos corporativos, o que contribui na construção de um *welfare* privado em nome da modernização e da solidariedade” (Telles *apud* Bhering, 2003:108) e de uma maior eficiência e eficácia.

E ainda mais, se declara a partir de uma interpretação reducionista que a cooperação de diferentes setores levará a uma sociedade sem excluídos:

“A construção de uma sociedade que integre a todos exige a recuperação da responsabilidade coletiva sobre a sociedade e só a ativa intervenção de todos os setores sentará as bases para a construção de uma sociedade sem excluídos” (CENOC, 1998).

Implicitamente, esta proposta questiona o processo de integração via trabalho, já que se pensa em que:

“uma sociedade capaz de incluir a todos seus membros na dinâmica social, na qual a promoção e o fortalecimento das organizações de setores de menos recursos é a única garantia do cumprimento dos objetivos de integração (...) A incorporação destas pautas comuns e valores faz com que as pessoas encontrem nas organizações da comunidade um lugar de pertencimento, identidade e inserção social” (CENOC, 1998).

Face ao quadro de aumento do desemprego, propõe-se uma integração via organizações comunitárias, substituindo o trabalho como elemento de integração histórica dos setores à sociedade (Tavares, 2003). Contudo, não se trata de um objetivo encoberto, ele é claramente explicitado pelo Banco Mundial:

“Capital social refere-se às redes e relações que estimulam a confiança e a reciprocidade e moldam a qualidade das interações sociais de uma sociedade. (...) O capital social serve de mecanismo de seguro para os pobres que não têm acesso a alternativas de mercado. Portanto é importante facilitar a formação de novas redes quando as antigas estão se desintegrando” (Banco Mundial, 2000:19).

Esta visão da integração se converte numa estratégia ideológica que retira do problema suas arestas políticas e permite isolar o fenômeno do sistema social que o produz. Porém, vemos que “as micro-auto-soluções estão muito

distantes da resolução do problema que atinge a grandes proporções nos países mais pobres” (Tavares, 2003).

5.2.2 Ênfase técnico-gerencial

O novo paradigma de política social outorga um lugar de destaque aos instrumentos técnicos e de gestão considerados centrais para o êxito das políticas sociais. Tanto a bibliografia consultada sobre o “terceiro setor”, como o marco teórico dos programas, identificam como um problema fundamental destas organizações: a falta de capacidades institucionais e de gestão, sendo por esse caminho que também se buscam as soluções. Portanto, para esta perspectiva é necessário o fortalecimento institucional através do desenvolvimento de capacidades gerenciais em recursos humanos e o assessoramento em reengenharia institucional, para implementar suas novas tarefas no plano local. “Sem esse apoio governamental resulta pouco razoável esperar altos níveis de eficiência e eficácia em organizações que baseiam sua ação principalmente no voluntariado e na militância social” (Arroyo, 2002).

Os programas analisados explicitam que sua concepção se enquadra “na passagem de uma modalidade tradicional da ação política à de gerencia social”, assumindo como eixos de seu enfoque de política social as principais premissas da reforma do Estado: descentralização, focalização e desenvolvimento local.

Parte-se de uma avaliação positiva da descentralização no nível local, privilegiando-a como o “âmbito favorável para que os atores, mediante sua participação articulada, desenvolvam suas capacidades e se potenciem em termos de iniciativa e gestão de política” (PFSC-Cartilha de gestão associada, 1999:15), conforme pode ser observado a seguir:

“Os processos de descentralização no âmbito municipal, encontram sua base teórica nas vantagens comparativas que possuem os governos locais, em termos de eficiência e provisão de bens públicos. Ao estarem mais perto dos beneficiários tem maior precisão na estimulação de suas demandas e na possibilidade de controle na qualidade das prestações”.

No entanto, se reconhecem limitações na descentralização implementada:

“Os municípios, a partir da década de 1980, estão imersos num processo de crescente descentralização de funções desde os níveis superiores de governo. Isto significa, no referente à provisão de bens à comunidade, enfrentar essas novas funções com recursos escassos, organizações inadequadas e recursos humanos não preparados para este desafio. Assim, os municípios enfrentam demandas crescentes com limitações”.

Diante deste quadro se entende que “o desafio consiste em adotar novos mecanismos de gestão para enfrentar as novas funções”.

Delgado (2001) expressa que a idéia da passagem das ONGs num papel de conscientização a uma perspectiva gerencial, obedece ao forte impulso que tem tido os organismos internacionais no financiamento destas políticas durante os últimos anos. Neste sentido, a idéia de fortalecimento da sociedade civil, do financiamento da demanda mais do que a oferta, do controle e avaliação dos planos sociais por parte das organizações, aponta a gerar mecanismos de transparência. A idéia de eficiência e transparência se completa com a exigência de ajuste da política em termos de diminuir seu orçamento para reduzir o gasto social.

O marco teórico dos programas argumenta que o contexto atual é caracterizado como “turbulento e volátil, onde os mercados se mostram mais competitivos e dinâmicos e as tecnologias aplicadas à comunicação e à informação superam nossa própria imaginação”. Nesta realidade “as instituições privadas e públicas correm o risco de se transformar em obsoletas, se carecem da necessária ductilidade que lhes permita adaptar-se com rapidez às mudanças”. Nesta visão:

“Estas mudanças levam o município à necessidade de enfocar sua ação a partir de outro plano: Diante da multiplicação de suas funções e da falta de recursos, se impõe considerar o município como uma grande empresa prestadora de um tipo de serviço diferente dos oferecidos pelo setor privado: trata-se de servir à comunidade garantindo o bem-estar de seus membros”.

Esta forma de conceber a gerencia, ressalta como meta dos programas a **eficiência**, que consiste em alcançar o maior produto possível com recursos insuficientes; a **equidade** destacando que “é fundamental ter clareza se os recursos destinados ao social são cooptados, se atenta contra a equidade” e a **sustentabilidade** ou auto-sustentação, considerando sustentável o programa que desenvolve o potencial da própria comunidade. Concebe-se o município como uma empresa de características singulares, mas propõem-se os métodos e técnicas próprias do âmbito empresarial, ou seja:

“O enfoque de gerência da gestão municipal se centra no desenvolvimento de instrumentos para a análise e tomada de decisões tendentes à realização dos objetivos. Isto significa assumir o governo do município como o de uma empresa prestadora de serviços sociais, que com recursos insuficientes, deve alcançar para seus sócios (a comunidade), que por sua vez são seus “clientes” e os principais atores do processo, os maiores rendimentos”.

Coerente com esta postura, uma das linhas centrais dos referidos programas é a **capacitação**, seja dos membros das organizações comunitárias ou dos funcionários do município. O CENOC implementou programas

específicos de gerenciamento e gestão de organizações comunitárias e um Programa de capacitação à distância em Gestão com o objetivo de “transferir tecnologia de gestão e direção aos membros das organizações, promover a articulação das organizações e contribuir para dar visibilidade ao terceiro setor como ator válido no desenvolvimento de políticas governamentais”.

Esta ênfase técnico-gerencial concebe como problema central das organizações, a questão dos instrumentos técnicos e institucionais. Entende-se que os esforços por melhorar a intervenção pública em matéria social reside na “gerencia social” (Kliksberg, 1989, 1993). Predomina, desta forma, o técnico sobre o político o que leva a uma secundarização da discussão política no âmbito das políticas sociais.

Como afirma Delgado (2001) para este paradigma gerencial:

“a articulação das Organizações da Sociedade Civil com a política pública para a resolução do problema da pobreza acaba configurando uma visão funcionalista da sociedade que se preocupa fundamentalmente dos instrumentos, a coordenação e a gerência do micro, das capacidades das organizações de base, ao mesmo tempo que deixa de tematizar os fins, o conflito e a natureza do desenvolvimento econômico”.

5.2.3

A pobreza como fundamento dos programas sociais

Analisando-se o marco teórico dos programas entende-se que a pobreza é a problemática que fundamenta estas políticas sociais.

O Programa de Fortalecimento da Sociedade Civil expressa que:

“Como conseqüência da heterogeneidade da pobreza há uma crescente fragmentação das identidades sócio-culturais que evidenciam a exclusão e marginalização de importantes setores sociais, prognosticam conflitos e dificultam as alternativas construtivas. Esta situação tem provocado uma forte perda de valores comunitários, como a ética da solidariedade, a convivência e a participação social” (Gutierrez e Paiuk, 1997:3).

Esta interpretação confunde os efeitos com as causas da pobreza: uma afirmação tautológica que desvincula o fenômeno dos processos socioeconômicos que lhe dão origem, reduzindo a pobreza a um problema de valores.

O mesmo programa destaca que:

“Os critérios atuais de pobreza a entendem de forma integral, como a carência de capacidades para se desenvolver e participar na vida. As políticas sociais são ativas já que orientam a inversão tentando reforçar as potencialidades das comunidades e sua incorporação ao processo de desenvolvimento socioeconômico” (PFSC - Seminário de capacitação em gerência social)

Fica evidenciada qual é a noção de pobreza que estes programas sustentam, isto é, a pobreza como falta de capacidades dos sujeitos. Assim

entendido o problema, o Estado contribui para reforçar a organização social através de propostas educativas informais que se orientem a qualificar as pessoas. Isto significa criar espaços onde as pessoas possam descobrir suas possibilidades e competências para trabalhar com outros na comunidade e recuperar valores comunitários como a ética, da solidariedade, a convivência e a participação social (Cardarelli e Rosenfeld, 1995).

Os objetivos dos programas se circunscrevem à esfera psico-social do desenvolvimento de “capacidades individuais e grupais”. Neste sentido, o CENOC destaca:

“Os serviços oferecidos pelas organizações da comunidade têm o objetivo de colaborar na transformação da realidade, dada como adversa, para revertê-la através da geração de espaços de contenção, ajuda e desenvolvimento de capacidades individuais e coletivas”.

Vemos nestas formulações que a pobreza é concebida como um processo natural, sem fazer alusão às causas mais estruturais do fenômeno. Isto se entende porque a ortodoxia neoliberal não se verifica apenas no campo econômico, mas também no campo social, tanto no âmbito das idéias como no terreno das políticas (Tavares, 2003). Segundo Tavares, pode-se afirmar que o caráter ortodoxo das idéias e propostas em torno das questões sociais que nos afligem, se manifesta ainda de forma mais intensa, do que no campo econômico. “O conservadorismo no social se expressa no retorno à naturalização da desigualdade social ou à aceitação da existência do “fenômeno” da pobreza como inevitável” (2003:11).

Nesta mesma linha de raciocínio, parte-se da constatação da retirada do Estado do âmbito da proteção social, também como algo dado e inevitável, supondo então que uma maior organização e participação constituiriam medidas eficazes de combate à pobreza.

“Os programas têm por objetivo desenvolver capacidades que permita às comunidades se auto-sustentarem quando o Estado deixe de apoiá-los. Por isso, além dos aspectos quantitativos são considerados também os qualitativos para determinar o sucesso da política: grau de organização e participação, tipo de relações e capacidade de auto-gestão dos beneficiários, entre outros” (CENOC, 1998).

Assim, se postula que as redes de proteção social devem ser locais e comunitárias (Tavares, 2003). A afirmação que segue reflete esta visão:

“as ações do Programa se orientam à instrumentação de mecanismos que possibilitem afiançar capacidades e competências pessoais e sócio-comunitárias, consideradas ferramentas fundamentais para combater a pobreza” (Gutierrez e Paiuk, 1997:4).

O CENOC se encaminha nessa direção quando afirma:

“A política social, desde a perspectiva de desenvolvimento humano, exige que o impacto dos programas seja de uma qualidade que resulte no desenvolvimento de capacidades nos indivíduos e grupos, tecendo a curto e médio prazo uma trama de relações sociais que permita aos indivíduos posicionar-se melhor face à superação da pobreza” (CENOC, 1998).

Claramente, a concepção sobre a pobreza sustentada pelos programas reduz o fenômeno principalmente a uma situação de carência de uma parte da população, isolando a origem do problema do movimento da sociedade como um todo (Fernandez, 2003).

Contrariamente à perspectiva defendida pelos programas, entendemos a pobreza como um problema que envolve a classe trabalhadora e diz respeito a um processo de empobrecimento, atrelado aos processos de constituição da riqueza. (Fernandez, 2003).

Nesse sentido, a pobreza é um conceito relacional que desempenha ao mesmo tempo um duplo papel. Ela é efeito do regime de acumulação capitalista e condição determinante de tal processo de acumulação. Em ambos papéis, ela expressa sempre o caráter antagônico do regime. Portanto, seu aumento indica a tendência à concentração da riqueza em um grupo cada vez menor de “ricos” capitalistas. A pobreza do trabalhador se constitui como consequência e condição necessárias da existência do regime. Essa condição de necessidade faz da miséria a base essencial da riqueza, que só existe porque cimentada na primeira (Fernandez, 2003).

Embora a pobreza seja um problema estrutural e insolúvel na sociedade capitalista, o Estado de Bem-estar significou uma melhora nas condições de vida da classe trabalhadora, representando importantes conquistas sociais e configurando, no marco desse sistema, um arranjo mais desenvolvido quanto à garantia de direitos.

Deste modo, o desmonte dos direitos que acompanha o projeto neoliberal constitui um retrocesso histórico no que diz respeito à origem do bem-estar, que se desloca do terreno do coletivo para o âmbito privado. Assim sendo, cabe às pessoas e comunidades encontrarem soluções para os problemas sociais (Tavares, 2003).

A resolução da questão social não é pensada a partir dos conflitos, das relações de poder, da sociedade capitalista de livre mercado, mas a pobreza e a marginalização são vistas como simples dados da realidade. Neste sentido, se verifica uma forte dissociação entre o econômico e o social (Delgado, 2001:83).

Segundo Delgado (2001), a importância outorgada ao incremento do capital social como ferramenta para gerar desenvolvimento e democracia é uma outra característica do modelo gerencial que estamos aqui analisando.

Da mesma forma que acontece com o conceito de sociedade civil, “a noção de capital social se aplica a fatos e contextos diferentes, sendo alvo de múltiplas interpretações” (Cardarelli e Rosenfeld, 1995).

Na década de 1990, o termo “capital social” ganhou relevância no âmbito dos programas sociais, com clara influência do discurso do Banco Mundial.

As formulações do CENOC, por exemplo, partem da teoria dos quatro capitais do Banco Mundial, que expressa que a riqueza das Nações está integrada pelos ativos naturais, os produzidos, o capital humano e o capital social (CENOC, 1997).

No documento do CENOC, retomando as proposições do Banco Mundial se afirma que um estudo realizado em 192 países evidencia que 64% do crescimento econômico pode ser atribuído ao capital humano e social. É assim como, segundo esta perspectiva, a qualidade dos recursos humanos de um país define sua posição na esfera internacional e a qualidade de vida de seus habitantes.

Esta formulação, portanto, afirma que são os recursos naturais e sociais os elementos que definem a relação entre os diferentes países e setores na sociedade e não as relações de poder e exploração intrínsecas ao sistema de regulação social capitalista.

À diferença de Chesnais (1996) que analisa a configuração de uma nova ordem mundial a partir do processo de mundialização financeira e dos autores já analisados nos capítulos anteriores que entendem as relações entre países e setores sociais em termos de relações de força e poder dentro de uma fase particular do desenvolvimento do sistema capitalista, o Banco Mundial explica que se trata apenas de um problema de capital humano e social, entendendo por este:

“Capital social refere-se às redes e relações que estimulam a confiança e a reciprocidade e moldam a qualidade das interações sociais de uma sociedade. O nível do capital social exerce significativo impacto sobre uma série de processos de desenvolvimento (...) O capital social serve de mecanismo de seguro para os pobres que não têm acesso a alternativas de mercado. Portanto é importante facilitar a formação de novas redes quando as antigas estão se desintegrando” (Banco Mundial, 2000 *apud* Stein, 2003:189).

O documento do CENOC, ainda expressa que, na contemporaneidade, existe o reconhecimento do valor produtivo das organizações de pessoas e

instituições e define como “capital social” a capacidade que as sociedades adquiriram para se organizar visando à satisfação de necessidades.

“A proposta da Secretaria de Desenvolvimento Social de transformar o Gasto social em Inversão em capital social e capital humano, encontra nas Organizações da comunidade o ator necessário para levar adiante este propósito. Portanto, o CENOC tem promovido o processo de crescimento e desenvolvimento do terceiro setor na Argentina como uma das expressões do capital social do país” (CENOC,1998).

No mesmo documento se explica que o conceito de capital social se constrói e difunde nos EUA ao final dos anos 80 para argumentar e explicar algumas “falhas” observadas no marco do sistema capitalista ocidental como a pobreza e a exclusão social.

Trata-se como “falhas” às conseqüências intrínsecas da dinâmica do sistema. A reflexão de Tavares sobre o neoliberalismo nos ajuda a questionar essa idéia:

“Ao contrário do que se afirma, a reprodução em condições críticas de grandes parcelas da população faz parte do modelo, não impedindo a reprodução do capital. Essas condições não são uma manifestação de que o sistema estaria “funcionando mal”, e sim a contraface do funcionamento correto de um novo modelo social de acumulação” (Tavares, 2003:20).

Helena Stein (2003) analisa a origem do termo “capital social” e o debate teórico em torno dele, tentando captar a relação entre as orientações dos organismos internacionais e a tendência na configuração das políticas sociais. Ela destaca que no começo da década de 1990, dentro do debate sobre desenvolvimento social, aparece com especial destaque a revalorização do capital humano (conhecimento) e do capital social (empoderamento).

Neste sentido, Tavares (2003) expressa que diante das restrições econômicas, as receitas dos organismos internacionais variam entre criar condições favoráveis a uma maior integração entre países do Norte, criar condições para atrair capital externo, desenvolver “capital humano” e diminuir os custos das empresas para gerar competitividade e, sobretudo, a recomendação de ampliar e aperfeiçoar as chamadas “reformas” para diminuir os gastos governamentais e, portanto, o “déficit fiscal”.

O Banco Mundial acredita que para um desenvolvimento bem-sucedido são diversos os elementos necessários, entretanto, destaca-se o papel das capacidades sociais. Afirma-se “nunca é demais ressaltar a importância da rede de confiança e associação para o desenvolvimento sustentável”.

Stein explicita que na perspectiva do BIRD, o capital social refere-se “às redes e relações que estimulam a confiança e reciprocidade”, mas que na prática se caracteriza por uma política de alianças entre diferentes setores.

O Banco Mundial sustenta a posição de que o capital social pode ser criado, e para tanto argumenta que os tipos de interação público-privado, denominado alianças, podem ajudar muito mais a gerar círculos virtuosos para mais interação, mais sinergias e mais capital social”.

O CENOC explicita que o novo modelo de política pública se baseia numa perspectiva do desenvolvimento humano. Nesta perspectiva, e em concordância absoluta com as teses do Banco Mundial, se expressa que a intervenção das organizações da comunidade é determinante para desencadear nos indivíduos processos de socialização que lhes permitam desenvolver suas potencialidades, incorporar valores e normas e superar a exclusão a que estão submetidos.

A este respeito Stein (2003) aponta que a prevalência de um modelo perverso de desenvolvimento para a região latino-americana desnuda a fragilidade da concepção de desenvolvimento como um todo, revelada pela concentração de renda e pela pobreza. É por este motivo que o desenvolvimento passa a ganhar adjetivos -humano, humano sustentável, integrado, etc.- no sentido de amenizar os efeitos de sua concepção no que diz respeito à distribuição desigual dos bens produzidos coletivamente e seu usufruto por parte de uma minoria.

É neste contexto, de acentuada desigualdade social, crescente desemprego e desconfiança nas instituições públicas que se situa o surgimento e debate sobre o capital social. Desta forma, o termo parece querer ocultar ou substituir termos como “coesão social”, “tecido social”, “laços sociais”. No centro das proposições não está o cidadão e, sim, a ameaça que o esgarçamento do tecido social possa provocar (Stein, 2003).

Nesta mesma linha, Cardarelli e Rosenfeld (1995) chamam a atenção para o uso do termo como recurso justificativo da orientação de certos programas sociais que se situam na esfera da sociabilidade e ajuda mútua dos grupos mais desfavorecidos, isolando-os da realidade social e política na qual estão imersos. Trata-se de “buscar soluções não econômicas e menos custosas aos problemas sociais” (Portes e Bomaporolo, in Cardarelli e Rosenfeld, 1995).

Assim, se proclama a importância do fortalecimento das organizações e redes comunitárias como ferramentas para superar as crises econômicas,

ampliando progressivamente o conceito de capital social como ativo individual para se converter num atributo das comunidades e até das nações.

Mesmo apontando diferenças, existiria na literatura que aborda o assunto um certo consenso ao considerar o capital social como a aptidão dos atores para se assegurar benefícios em virtude do pertencimento a redes ou outras estruturas sociais. Desde as políticas sociais, estas premissas têm se resignificado na valorização do tripé formado pelo fortalecimento institucional, o incremento de destrezas e as capacidades pessoais e a formação e consolidação de organizações entre diversos atores locais (Cardarelli e Rosenfeld, 1995).

Num reducionismo ainda maior se sustenta que o crescimento do capital social contribuiria para tornar mais efetivas as operações em programas de “alívio à pobreza”

“As normas, os valores, a confiança, as redes de reciprocidade numa comunidade (o capital social) são importantes elementos para reduzir a vulnerabilidade e fazer crescer as oportunidades dos assentamentos pobres para afrontar as crises”. (Banco Mundial *apud* Bombarolo 1998).

Para as populações pobres haveria um tipo de capital social a estimular, que geraria a inclusão dos que menos têm -com apoio focalizado do Estado-. Um território de pobreza solidária, com fronteiras para a verdadeira inserção social, onde os indivíduos são despojados de seus condicionamentos históricos, socioeconômicos e culturais. Isto permite que os indivíduos apareçam como iguais no pensamento e na normatização das políticas públicas para que possa ser disfarçada a desigualdade econômica e social (Cardarelli e Rosenfeld, 1995:37).

5.2.4

Solidariedade individual vs. Solidariedade social

Um elemento característico dos programas de fortalecimento da sociedade civil, implementados na década de 1990, refere-se ao tratamento dado à idéia de solidariedade. Porém, tal como acontece com outros termos, este pode aludir a diferentes significados, segundo seja o contexto no qual é utilizado. Consideramos fundamental analisar qual é o sentido que lhe é outorgado no marco da reforma do Estado e da hegemonia neoliberal, bem como analisar o conceito que subjaz nos programas sociais estudados.

Gusmão (2000:93-108) realiza uma interessante análise sobre a ideologia da solidariedade. A autora explicita que no Brasil esta idéia tem sido propagada como remédio para os males sociais, políticos e econômicos. Os textos

governamentais têm estado fortemente impregnados pela idéia da solidariedade aos pobres, assim como o discurso da sociedade civil. Então ela questiona: estarão todos se referindo ao mesmo valor? Será que a idéia dominante sobre solidariedade veio para ocupar o lugar da união inerente à classe operária, atingida pelos valores presentes na reestruturação produtiva, e ocultar o terreno da luta de classes? Será esse valor uma invenção do Estado, do governo e das elites, ou um pensamento produzido hoje pelas condições históricas do capital? Dentro do leque de significados, Gusmão destaca a diferença da idéia de solidariedade implícita nos princípios defendidos na Constituição de 1988 no Brasil e a solidariedade entendida como consentimento entre classes.

A solidariedade é analisada pela autora a partir do processo de reestruturação produtiva. Seguindo a perspectiva de Harvey, ela explicita que a partir dos anos 70 na transição do fordismo para acumulação flexível, valores coletivos hegemônicos nas organizações operárias e movimentos sociais nos anos 50 e 60 deram lugar ao individualismo. No Brasil, e também na Argentina, os sindicatos têm sido chamados a atuar em parcerias com as administrações. A participação dos empregados é estimulada nos círculos de qualidade, nos comitês de trabalho, nos programas de desenvolvimento funcional, etc. Nesse contexto de reestruturação produtiva em que o individualismo é demandado como valor, a prática da união entre trabalhadores parece impossível e o operariado abre mão da solidariedade intrínseca à sua organização em nome da solidariedade com o empresariado, tendo em vista sua sobrevivência.

O desemprego é uma forma de reduzir a força da classe operária. O imenso exército industrial de reserva é condição facilitadora da destruição da solidariedade entre os explorados (Gusmão, 2000).

Na opinião de Mota (1995 in Gusmão, 2000), as lutas coletivas dos anos 80 transformam-se hoje em experiências esvaziadas de projeto de classe, assumindo o caráter de movimentos de solidariedade transclassista, enquanto as reivindicações dos trabalhadores transformam-se em lutas corporativas. Gusmão ressalta que a idéia de solidariedade entre classes relaciona-se com a visão do “fim da história” segundo a qual “a humanidade atingiu o ponto final de sua evolução ideológica com o triunfo da democracia liberal ocidental sobre todos os seus concorrentes no final do século XX” (Anderson, 1992 in Gusmão, 2000:97).

Gusmão afirma que segundo Fukuyama, nas sociedades democráticas liberais não há desigualdades e miséria, mas “desvantagens culturais”. Nas palavras da autora:

“O que poderia ser mais conveniente para fazer frente a essas desvantagens do que a ideologia da solidariedade interclasses, que coopta amplos setores intelectuais e populares e não apresenta saídas à humanidade a não ser o convívio solidário entre classes desiguais, nas sociedades dominadas pelo mercado?” (2000:98).

A autora, pensando a solidariedade como elemento de hegemonia, explicita que hoje esse valor se manifesta na relação capital-trabalho, via pressão econômica sobre os trabalhadores - que consentem na renúncia de direitos, agindo de forma solidária com os empresários, ou terão que enfrentar o fechamento da fábrica e o desemprego.

Esse valor manifesta-se também nos programas compensatórios solidários promovidos pelo Estado para os pobres. Para estes, a fórmula adotada tem sido a da repressão às suas lutas, somada às ações compensatórias e pontuais. A proposta solidária veio para adoçar a ação repressiva do Estado, ofuscar o conflito real entre interesses opostos e as causas estruturais da pobreza e, portanto, reforçar a hegemonia das elites. Desta forma, interessa primordialmente às elites que os trabalhadores consentam em “participar” do projeto hegemônico do capital. Do ponto de vista deste, a solidariedade entre trabalhadores deve ser substituída pela competitividade, que leva a empresa a uma eficácia maior no mercado. Deste modo, a ideologia está presente na transformação da classe operária, na sua organização e unidade, atuando em seu consentimento em relação às demandas dominantes (Gusmão, 2000).

Dentro do âmbito das políticas sociais podemos pensar a solidariedade como elemento de hegemonia no deslocamento da idéia de solidariedade social garantida pelo sistema de proteção social através da contribuição compulsória de todos os membros da sociedade, para a idéia de solidariedade individual e voluntária que toma a pobreza e a desigualdade como fatos naturais, diante dos quais o Estado e a sociedade toda não têm responsabilidade, mas que fica reduzido a um problema de consciência e compromisso pessoal como o próximo.

Gusmão analisa também a solidariedade a partir do conceito de ideologia, partindo da idéia da crítica de Marx e Engels ao sistema hegeliano, na qual os autores relacionam diretamente a produção de idéias, da consciência, à atividade material, como uma “linguagem da vida real”.

Seguindo a autora, essa compreensão de Marx e Engels permite o entendimento da solidariedade não como uma “invenção”, mas como um valor produzido quando o capital demandou, para reestruturar a acumulação, um

pensamento que envolvesse a cooperação da classe operária com os capitalistas (apesar do discurso “solidário” dizer o oposto sobre a colaboração entre classes). Deste modo, Gusmão destaca que a ideologia da solidariedade refere-se ao mundo material onde os indivíduos produzem, são desempregados, espoliados e empobrecidos, não se tratando de resultado da imaginação. O discurso dominante, portanto, não é texto falso que tenta impor-se às classes oprimidas, mas uma ideologia que é parte do processo histórico real da acumulação capitalista.

A autora assinala que não há uma verdadeira e uma falsa solidariedade – a dos trabalhadores e a burguesa-, mas, por um lado, uma solidariedade que oculta a luta de classes, portadora de uma visão parcial de sociedade, que não considera as relações sociais no interior do capitalismo baseadas na propriedade dos meios de produção e na apropriação privada do excedente. Por outro, uma solidariedade historicamente vivida, intrínseca à produção, à luta e à organização dos trabalhadores, mas transformada ao longo da história pela visão dominante.

A partir destas reflexões podemos questionar qual é a idéia de solidariedade que estes programas promovem no contexto da reforma do Estado e do neoliberalismo na Argentina?

Nos documentos analisados a noção de solidariedade é usada como um conceito central. Em primeiro lugar se expressa que a solidariedade é um dos atributos do “terceiro setor”; uma característica intrínseca e natural destas organizações. O CENOC destaca que os princípios que fazem a identidade do setor são autonomia, responsabilidade, transparência, participação, eficiência, eficácia, efetividade e solidariedade.

Por outro lado, aparece em todos os documentos a referência a esta como um valor a promover ou alcançar por meio da implementação dos programas.

Em alguns casos o termo é usado como um valor que se perdeu e é preciso recuperar; em outros como valor fundamental que é necessário desenvolver. Assim, o programa de Fortalecimento do Desenvolvimento Juvenil explicita como objetivo: “Promover e apoiar práticas solidárias surgidas dos grupos juvenis que tenham por objeto o melhoramento das condições de vida dos setores sociais em situação de pobreza estrutural”.

Como já assinalamos, o Sub-programa “Solidário” estabelece como objetivo “sensibilizar aos jovens de diferentes setores sociais acerca dos valores

da solidariedade assim, como da realidade de pobreza”, enquanto o “Criar” propõe “Fortalecer a cultura da participação juvenil oferecendo apoio a iniciativas úteis e inovadoras (...) privilegiando o papel protagônico dos jovens e seu compromisso na construção de uma sociedade mais justa e solidária”.

Supõe-se, assim, que uma maior sensibilidade e solidariedade por parte da população em relação à situação de pobreza pode configurar-se como uma estratégia fundamental na superação da pobreza. Da mesma forma, a participação comunitária poderia contribuir para a melhoria das condições de vida das “comunidades”.

A idéia de solidariedade é recuperada também junto com o conceito de “rede” o qual também ocupa um lugar de destaque dentro das estratégias de enfrentamento da questão social. Se expressa como finalidade do Programa de Fortalecimento da Sociedade Civil:

“Fortalecer a organização comunitária através da capacitação de seus líderes naturais, com o desenvolvimento de atitudes e habilidades pessoais que favoreçam sua capacidade de recuperação ativa de grupos e organizações numa rede social de solidariedade”.

Como afirma Gusmão (2000), a solidariedade é entendida pelo governo como uma nova ética, uma concepção de mundo sem lutas de classes, que se desenvolve no processo de reestruturação produtiva.

O governo incentiva a que a sociedade se torne “parceira” do Estado, partilhando com ela o enfrentamento da desigualdade social. Estas parcerias devem envolver a solidariedade de organizações não governamentais e populares, sindicatos, universidades, igrejas e empresas.

A partir da reforma do Estado, este passa a promover a solidariedade para os pobres como valor aglutinante e princípio norteador das políticas sociais. Podemos aventurar a hipótese que se trataria de um valor que vem a ocupar o lugar da noção de direito; o qual está ausente nas formulações dos programas. Por sua vez, este valor é promovido e exigido fundamentalmente aos grupos empobrecidos, via as organizações comunitárias. Assim, o CENOC destaca que a ação das organizações da comunidade “é determinante para desenvolver o potencial solidário de indivíduos e assegurar que recursos invertidos vão além do curto prazo através de estruturas que potenciem a sinergia social e o reforço da auto-estima”.

O programa de Fortalecimento Juvenil assinala como áreas financiáveis “iniciativas de promoção social e fortalecimento da organização juvenil tendo como destinatária a população com NBI, a partir de ações de voluntariado”. Nas

cartilhas de capacitação do programa, sempre que se refere aos jovens os denomina “jovens solidários”, como pode ser observado no que segue:

“Nossa proposta se sustenta na promoção dos jovens como agentes de desenvolvimento superando o assistencialismo. Consideramos isto chave para encarar os problemas estruturais que enfrenta nosso país. Tentando superar essas antigas práticas, é que o nosso Programa procura desenvolver a capacidade criativa e o potencial criador dos jovens solidários, oferecendo-lhes ferramentas para a realização de um melhor trabalho comunitário”.

Desta maneira, na perspectiva neoliberal e no marco da reforma do Estado, a solidariedade da sociedade civil é fundamental, pois graças a ela o Estado e o governo podem livrar-se das pressões e do ônus de agirem historicamente de forma deficiente no espaço gigantesco das desigualdades sociais, ao mesmo tempo em que seus compromissos se estreitam cada vez mais com os da acumulação (Gusmão, 2000).

Como mencionamos na seção anterior, o que os defensores do “terceiro setor” chamam de solidariedade não representa a noção genérica do termo (Montaño, 2002). Trata-se, na verdade, de duas concepções em pugna: a idéia de solidariedade embasada no projeto do Estado de Bem-Estar e aquela própria do ideário neoliberal. Enquanto nesta última quem requer dada ação solidária deve apelar para a boa vontade, a disponibilidade e sensibilidade de outrem, no primeiro caso a obrigatoriedade da solidariedade é constitutiva de direito social. Aqui o garantidor e executor da atividade solidária é o Estado. Assim, Montaño denuncia que o que esta por trás do desenvolvimento da solidariedade particular e voluntária é tanto a recusa ao princípio de solidariedade baseada em direitos universais, quanto a recusa da solidariedade de classe (2002:167).

Claramente respondendo à concepção de solidariedade como direito do doador, um dos programas destaca:

“O trabalho comunitário é uma forma concreta de oferecer alternativas a nossa sociedade, desenvolvendo ao mesmo tempo o conceito de solidariedade entre a população. O trabalho comunitário se baseia numa motivação interior que faz que as tarefas se cumpram porque respondem a um compromisso pessoal, ou uma situação na qual se esta envolvido não apenas racionalmente, mas também desde o afetivo“ (CENOC, 1998).

Também se reflete esta idéia quando a solidariedade é definida, sem fazer referência alguma à noção de direito das pessoas de receberem assistência social:

“Entendemos a solidariedade como um valor fundamental do funcionamento da democracia. A solidariedade não é simplesmente dar uma mão àqueles que necessitam, mas também acompanhá-los numa proposta de trabalho realizada em conjunto. Isto implica esforço, organização, tempo e compromisso” (CENOC, 1998).

Vemos o aparente paradoxo do governo neoliberal: enquanto seu discurso exprime a defesa da solidariedade como valor fundamental da democracia, ele é artífice de uma contra-reforma do Estado que destrói os direitos trabalhistas e desmonta as políticas sociais universais embasadas numa concepção de solidariedade social como direito do cidadão.

Opera-se desta forma, uma manobra ideológica que enquanto reivindica o valor da solidariedade, encobre seu verdadeiro objetivo: negar direitos coletivos e substituí-los pela ajuda individual.

Em todos os programas analisados a implementação das políticas se realiza com base em um esquema de trabalho voluntário, seja este de pessoas ou instituições, o qual tem como fundamento e motor a solidariedade. Dentro das organizações inscritas no CENOC, 90% das pessoas que trabalham são voluntários e só 9% são remunerados.

O Programa Nacional de Voluntariado, implementado pelo CENOC, estabelece que o serviço voluntário é “um instrumento de desenvolvimento social que permite apoiar aos demais para que eles possam ajudar-se a si mesmos”.

O programa visa consolidar uma opção inovadora de desenvolvimento comunitário que consiga difundir, sistematizar e otimizar experiências diferentes com objetivos comuns. A promoção do voluntariado se apresenta desde o enfoque de desenvolvimento humano, como uma “tecnologia social” encaminhada a mobilizar recursos institucionais e humanos, mediante a participação ativa e democrática da população, para implementar programas orientados a melhorar as condições de vida.

Entre os objetivos desta linha de trabalho se propõem: articular serviços voluntários e possíveis destinatários; facilitar promoção, contenção e desenvolvimento do voluntariado; revalorizar o papel do voluntariado e difundir e promover ações de voluntariado como forma de solidariedade social.

Na reconfiguração do Estado, o governo também “repassa responsabilidades dos funcionários públicos a voluntários” (Gusmão, 2000:107).

Ora, quais são as implicações da passagem de trabalho de funcionários para o de voluntariado?

Gusmão (2000) explica que os servidores, muitas vezes são experientes profissionais, o que torna essa substituição desigual frente às demandas da população, apesar da declarada competência do voluntário. Aliás, a autora reflete que há, sem dúvida, o caráter político-ideológico na participação do funcionário no Estado, pois por um lado pode ser um instrumento do clientelismo, da repressão e da ideologia dominante, mas por outro, está

freqüentemente organizado através de associações e sindicatos, na luta em defesa dos interesses coletivos, das políticas públicas e do próprio Estado e hoje, não raro, identificado com as classes subalternas. A situação do voluntariado, engajado por desejo próprio num “trabalho social” é muito diversa desta, pois sem organização torna-se presa fácil do domínio ideológico estatal.

5.2.5 Cidadania, democracia e “Sociedade civil”

O avanço no conhecimento das situações de pobreza e a profissionalização desta temática oferecem, no marco dos governos democráticos, um sofisticado discurso valorativo e técnico. É impensável que não apareça na retórica das políticas sociais, seja qual fosse a escala e o impacto do programa ou projeto, a direcionalidade para a “construção de uma cidadania plena” (Cardarelli e Rosenfeld, 1995:24).

Os programas aqui analisados enfatizam como seu objetivo central a ampliação da participação, a democracia e a cidadania. Porém, o abuso destes termos e sua confusa utilização fazem necessária uma análise das concepções subjacentes nos programas.

Para compreender esses conceitos é fundamental não apenas observar a definição apresentada pelos programas, mas também considerar quais são os instrumentos propostos para efetivá-los. Torna-se também indispensável analisar estes conceitos à luz da estratégia mais geral da política de governo. Desta maneira, poderemos apreender o grau de correspondência entre o discurso e as ações implementadas e qual é o tipo de cidadania e democracia que, de fato, os programas promovem.

Uma definição aproximada de democracia é apresentada por Coutinho (2000) como sinônimo de soberania popular. Neste sentido, ela significa a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social (1997:145).

Desde Rousseau, o mais radical representante do pensamento democrático no mundo moderno, a democracia é concebida como a construção coletiva do espaço público, como a plena participação consciente de todos na gestão e no controle da esfera política. É precisamente isso que Rousseau entende por soberania popular (Coutinho, 2000).

Segundo Coutinho (2000), um dos conceitos que melhor expressa a democracia é o de cidadania; compreendida como 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. Destaca o autor que a soberania popular, a democracia e a cidadania (três expressões para dizer a mesma coisa) devem ser pensadas como processos eminentemente históricos. Assim, a cidadania é o resultado de uma luta permanente travada, quase sempre, a partir das classes subalternas. (2000:50).

Embora o conceito de cidadania nasça no mundo grego, foi na modernidade que obteve sua máxima expressão teórica e política. A cidadania aparece ligada à idéia de direitos, considerados estes em seus três níveis: direitos civis, políticos e sociais.

Coutinho (2000) afirma que no mundo moderno os direitos sociais - aqueles que permitem ao cidadão uma participação mínima na riqueza material e espiritual criada pela coletividade - foram negados, e hoje voltam a serem negados pelo neoliberalismo. Em relação a estes direitos, a tarefa fundamental é a luta para torná-los efetivos. Contudo, não pode ser negada a importância, diz o autor, do seu reconhecimento legal já que tampouco é casual que o neoliberalismo tente eliminá-los também das normas legais.

Neste sentido, o marco teórico do Programa de Fortalecimento de Desenvolvimento Juvenil parte do reconhecimento destes três tipos de direitos e propõe:

“A partir de nossa perspectiva se promove o exercício de uma cidadania plena por parte dos jovens, propiciando a construção de novos espaços de participação e encontro, num intercâmbio ativo que tem por objetivo fortalecer as redes comunitárias, consolidar a democracia e lutar de maneira conjunta para que a justiça social seja uma realidade para todos”.

Também o CENOC expressa que sua estratégia é criar espaços para a participação cidadã. Entende-se a participação cidadã como um catalizador que transforma indivíduos em sujeitos sociais ativos e capazes de fazer valer sua opinião no desenvolvimento das políticas sociais.

Na mesma linha, o sub-programa de Gestão Associada também destaca que o programa está orientado ao desenvolvimento da cidadania dos setores populares, explicitando que:

“Cidadania implica a passagem de sujeitos passivos em relação às decisões e intervenções político-institucionais à construção de atores - sujeitos que se emancipam das limitações materiais básicas da dependência (...) As organizações e seus membros exercem a cidadania a partir da busca de alternativas de crescimento e desenvolvimento, as quais, por sua vez, incidem na matriz de identidade local. A constituição de uma cidadania ativa e participativa, comprometida no rumo dado a seu próprio destino, fortalece e

dinamiza a estrutura social, promove a participação democrática e a descentralização das ações do governo local, criando uma nova relação entre Estado e sociedade civil”.

Mas, como podemos entender a relação entre estes propósitos enunciados nos documentos oficiais de afirmação da cidadania e dos direitos sociais com o desenvolvimento efetivo de um Estado que propõe uma política social focalizada nos mais pobres, descentralizada, que retira os serviços sociais universais do âmbito da esfera pública e os transfere para a esfera privada via mercado ou “terceiro setor”?

Esta contradição entre discurso e prática reflete-se mais claramente na negação de direitos conquistados, sobretudo, àqueles ligados ao trabalho, mas também outros bens públicos privatizados durante a década de 1990 na Argentina; como saúde, educação, habitação, etc. O paradoxo expressa-se, também, na lacuna histórica neste país em relação a uma legislação que reconheça a Seguridade Social como direito, envolvendo a previdência social, a saúde e a assistência social.

Carlos Vilas nos ajuda a compreender esta questão quando afirma que o ressurgimento do conceito de cidadania tem a ver fundamentalmente com a necessidade de enfeitar retoricamente algumas das dimensões mais injustas dos atuais cenários sociais e institucionais e das políticas que fizeram a estes possíveis.

Assim, o autor destaca que a participação dos mais pobres em projetos microeconômicos, o envolvimento participativo em programas de assistência social, a geração de experiências de auto-ajuda, que a partir da década de 1960 são parte de programas de promoção social e fortalecimento comunitário, são atualmente apresentados como outras tantas experiências de desenvolvimento da cidadania social dos pobres. Diante da política social do passado desenvolvimentista, acusada de manipuladora, paternalista, prebendaria e despilfarradora, a do presente neoliberal se apresenta como potenciadora das energias criativas dos pobres e dinamizadora de seu capital social. Ou nas suas palavras:

“em cenários de retração de recursos financeiros, como são os do ajuste e pós-ajuste, este enfoque permite empatar os objetivos participativos com razões de custo/benefício em momentos em que as contas fiscais priorizam outros rubros: financiamento do endividamento externo, subsídios a grandes corporações de negócios, etc. O envolvimento direto dos destinatários faz possível reduzir gastos que podem ser substanciais” (2004:64).

Vilas acrescenta que, na medida que o envolvimento populacional nestes projetos tem lugar na sua fase operativa muito mais do que no desenho, na

definição de modalidades de execução ou na utilização de recursos, é legítimo se perguntar em que medida pode se falar da promoção de direitos de cidadania.

Coutinho (2000) enfatiza a idéia de que os direitos sociais como os direitos políticos são conquistas da classe trabalhadora. As políticas sociais são, nesta perspectiva, o instrumento através do qual se materializam os direitos sociais. Assim, o autor critica a noção de políticas sociais como instrumento da burguesia para legitimar sua dominação. Para ele, esta é uma visão mecanicista, argumentando que, igual ao que acontece em todos os âmbitos da vida social, a esfera das políticas sociais estão determinadas pela luta de classes.

A visão dialética dos direitos sociais como conquista dos trabalhadores, nos permite compreender porque o neoliberalismo propugna enfaticamente o fim dos direitos sociais, o desmonte do *Welfare State*, propondo devolver ao mercado a regulação de questões como educação, saúde, etc. Este fato, segundo Coutinho, é uma prova de que os direitos sociais não interessam à burguesia: em algumas conjunturas, ela pode tolerá-los e até usá-los a seu favor, mas se empenha em limitá-los e suprimi-los sempre que, nos momentos de recessão, tais direitos se revelam contrários à lógica capitalista de ampliação máxima da taxa de lucro.

Coutinho assinala que a ampliação da cidadania - esse processo progressivo e permanente de construção de direitos democráticos que caracteriza a modernidade - termina por se chocar com a lógica do capital. Esse choque entre cidadania ou democracia e capitalismo é uma contradição que se manifesta como processo. O capitalismo primeiro resiste, depois é forçado a recuar e fazer concessões, sem nunca deixar de tentar instrumentalizar ao seu favor, os direitos conquistados.

É nesta dinâmica que propomos pensar estes programas de fortalecimento da sociedade civil. Num momento de crise e conflito social, o Estado suprime direitos ao desmontar serviços sociais universais e de qualidade, propondo em seu lugar programas pontuais, locais e emergenciais implementados através de “parcerias” entre Estado – Sociedade – Mercado no intuito de assegurar o desenvolvimento do processo de acumulação do capital.

Desde o CENOC se postula que a “Argentina assiste a uma reformulação dos mecanismos de participação através da constituição de um novo setor que tem assumido a responsabilidade de promover a mudança social, a partir de uma perspectiva baseada em critérios de democracia, participação e solidariedade”.

O Programa de Fortalecimento do Desenvolvimento Juvenil expressa que a partir de fins dos anos 1970 começa a se repensar o papel do Estado e dos serviços sociais à luz da redução de sua qualidade e uma deterioração da relação custo-benefício e, sobretudo, pela falta de recursos. Assim, no final de 1980 e começo de 1990 implementam-se na Argentina a Reforma do Estado e a transformação da economia, que implicam uma nova concepção em termos de políticas sociais. Empreendem-se reformas institucionais fundamentalmente no sistema de políticas sociais, às quais se tenta atualizar e compatibilizar com o novo modelo de desenvolvimento adotado (neoliberalismo?!). Assim, foram necessárias “reformas na legislação que regulava as políticas de trabalho, seguridade social, saúde, educação, etc.” E mais,

“... também foi necessário focalizar nos grupos mais pobres, procurando otimizar os recursos econômicos. Diante do novo cenário o desafio do Estado foi gerar as condições para evitar a exclusão de setores sociais de sua população, procurando sua integração como cidadãos plenos na comunidade nacional”.

Podemos observar como a defesa pela ampliação da cidadania e a democracia é utilizada como recurso discursivo de uma prática que, na verdade, está sustentando o oposto ao ideário revolucionário que tais conceitos representam. Os direitos cidadãos admitidos são apenas os de terceira geração, mas desvinculados dos direitos sociais e do trabalho (Delgado, 2001:99)²⁷.

Coutinho (2000) nos auxilia na compreensão desta questão quando distingue duas concepções de democracia e cidadania: uma liberal de democracia, que a concebe de modo minimalista, como se democracia fosse apenas o respeito a algumas regras formais que permitem uma rotatividade das elites no poder por meio de processos eleitorais. E um conceito de democracia, a partir de uma perspectiva marxista, que incorpora determinadas conquistas liberais, considerando-as imprescindíveis à democracia (como os direitos civis, direito de expressão, ao livre pensamento, etc.), mas que acrescenta também outros direitos democráticos como o direito à participação e os direitos sociais -o direito à previdência, à educação, à saúde, e, no limite, o direito social à propriedade, o que implica socialização dos meios de produção.

Cabe ressaltar que a participação política enunciada por Coutinho difere muito da participação que promovem os programas sociais referidos, limitada ao

²⁷ Como já foi mencionado, estes programas afirmam que “...Em oposição a este surge um outro modelo de Estado denominado Articulador/Promotor, que se configura no final da década de 1980 e garante as regras de jogo institucionais, os equilíbrios macroeconômicos e os chamados direitos de “terceira geração” (dos consumidores, ecológicos, de gênero, etc.) A identidade social deste modelo parte da noção de usuário e do conceito de cidadão. Sendo que os valores culturais predominantes tendem à individualidade e a concorrência, o Estado é chamado a atuar como promotor de valores e ações para articular os interesses quotidianos privados com o âmbito público, reforçando, assim, a cooperação, a organização e os laços sociais solidários.”

micro-espço da comunidade, do bairro, e referida a assuntos que não mexem com as grandes questões que fazem a vida política e social da sociedade. Neste sentido, um documento do CENOC (1998) afirma:

“Falamos de cidadania e de direitos, mas para atingir o seu pleno exercício é necessário não perder de vista a relação com nossa comunidade. O compromisso com esta a partir de nossa organização é a forma mais importante de participar”.

Por outro lado, Coutinho (2000) também analisa, a partir de uma perspectiva marxista, como a ampliação da cidadania influiu na evolução do Estado moderno.

Ele parte da definição restrita de Estado que realizam Marx e Engels. Estes entendiam o Estado como aparelho que representava apenas os interesses da classe dominante e que fazia valer tais interesses através da coerção. Esta forma de compreender o Estado correspondia à natureza dos Estados com os quais Marx e Engels se defrontaram quando escreveram o Manifesto.

Porém, no final do século XIX e começos do século XX surgiram inúmeros fenômenos novos no mundo capitalista ocidental, tanto na esfera econômica quanto na política, que terminaram por modificar a própria natureza do Estado. Sem deixar de ser capitalista, este assumiu novas características na medida em que se viu obrigado, pela pressão das lutas dos trabalhadores, a incorporar novos direitos de cidadania política e social (Coutinho, 1999). Desenvolveu-se assim o que tem sido chamado de “socialização da política”, configurando-se como uma ampliação efetiva da cidadania política, conquistada de baixo para cima. Foi esse novo espaço público que Gramsci chamou de “sociedade civil”. Para Gramsci, a sociedade civil é uma esfera que sem ser governamental, tem incidências diretas sobre o Estado na medida em que nela se forjam claras relações de poder.

Na medida em que essa sociedade civil corporifica e representa os múltiplos interesses em que se divide a sociedade como um todo, o Estado capitalista “ampliado” já não pode ser estável e se reproduzir mediante o simples recurso à coerção. Torna-se agora necessário obter o consentimento dos governados, o que se opera, sobretudo, no âmbito da “sociedade civil”.

Desta forma, podemos entender estes programas como uma das estratégias do governo para obter o consentimento dos governados.

O Estado capitalista não pode ser mais o representante exclusivo das classes dominantes. O Estado é obrigado a se abrir também para a

representação e a satisfação dos interesses de outros segmentos sociais e, portanto, se converte numa arena privilegiada da luta de classes.

Este ponto representa uma diferença central do conceito gramsciano de sociedade civil com o de “sociedade civil” entendida como “terceiro setor”. Desde os programas analisados, vemos que se nega a dimensão da luta e conflito entre os diversos grupos que representam interesses contrapostos. O pressuposto implícito é a noção de uma sociedade harmônica, transclassista, isto é, sem conflito entre classes sociais antagônicas.

Nos referidos programas, a sociedade civil é homologada aos grupos que se encontram nas comunidades, entendida como conjuntos de pessoas que “compartilham uma história, conhecimentos, tradições, costumes e também problemas e necessidades. Mantém relações entre si, se reconhecem pertencentes a uma mesma identidade e podem realizar atividades conjuntas” (Cardarelli e Rosenfeld, 1995:31). Nestas comunidades, as instituições e organizações são:

“...associações de bairro, comissões de trabalho comunitário, sociedades de fomento, bibliotecas, clubes, partidos políticos e grupos pequenos como famílias (...) Todos estes grupos formam a SOCIEDADE CIVIL: pessoas com direitos e obrigações, é dizer, cidadãos e organizações com reconhecimento social, que em forma permanente se relacionam buscando o crescimento da comunidade. A participação cidadã ajuda a encontrar soluções aos problemas locais” (Manual dos Animadores Comunitários, 1998 in Cardarelli e Rosenfeld, 1995:32).

Esta formulação supõe a sociedade civil como constituída basicamente pelas organizações sociais altruístas, pelo voluntariado, mas onde ficariam marginalizados os sindicatos por “corporativos” e as organizações de diversos tipos que se mobilizam em termos de protesto (aposentados, docentes, desempregados, produtores) por “não serem altruístas” ou “setorialistas” (Delgado, 2001). Neste sentido, tal como afirma Delgado, um dos problemas do paradigma gerencial é essa construção a-histórica que ignora a tradição das OSC na Argentina, suas diversas lutas e conquistas. Esta perspectiva é sustentada por uma corrente de ONGs que tenta dar visibilidade e representação de entidades de segundo grau (por exemplo, o Foro do Setor social), ou ONGs como Consciência, Poder Cidadão, etc. que se apropriam de um campo que historicamente tinha sido dos setores populares e da esquerda para realizar uma vinculação da ação social com a perspectiva neofilantrópica de setores sociais médios altos, com a experiência do voluntariado nos Estados Unidos e de uma sociedade civil sintetizada num “terceiro setor” altruísta. Desta maneira, como afirma o autor:

“Construí-se uma interpretação da sociedade civil emergente (o ‘terceiro setor’, voluntariado) numa perspectiva anti-política, descontextualizada e reduzida (ficando fora as organizações sindicais e de protesto), negando a existência e gravidade do conflito social, deshistorizando sua evolução (De Piero, 2001), suas principais organizações e articulações com o Estado, e idealizando-la, por sua vez, quanto a suas características, volume e ainda potencial para substituir o Estado na resolução do social” (Delgado, 2001:84).

Também cabe ressaltar a singular e reducionista definição de sociedade civil que propõe o Banco Mundial. “A sociedade civil é um conjunto de diversas instituições não governamentais o suficientemente forte para gerar ações coletivas para alcançar suas metas (excluindo o fim de lucro)” (Cardarelli e Rosenfeld, 1995:32). Expressa-se nesta definição um “modelo” de sociedade civil que reconhece formas múltiplas de pertencimento que podem compartilhar interesses, mas não necessariamente unidade de objetivos ou comunidade de propósitos e, menos ainda, orientações para uma ação coletiva que suponha processos de confrontação e negociação (Cardarelli e Rosenfeld, 1995:32).

Coutinho (2000) ainda explica, que foi o desenvolvimento dos direitos de cidadania (política e social) que tornou possível essa nova configuração de Estado, que o faz permeável a ação e aos interesses das classes subalternas. Através da conquista permanente e cumulativa de novos espaços no interior da esfera pública, tanto na sociedade civil quanto no próprio Estado, tornou-se possível inverter progressivamente a correlação de forças.

A partir desta análise, podemos pensar os programas sociais, com seus pressupostos teóricos e ideológicos, como um elemento importante da hegemonia neoliberal que se opõe, no âmbito das políticas sociais, ao projeto e postulados do Estado de Bem-estar.

Apesar das propostas econômicas do projeto neoliberal serem bastante conhecidas, não podemos dizer o mesmo, afirma Coutinho, em relação aos pressupostos organizativos e institucionais deste projeto. Neste terreno, o autor observa que os promotores do neoliberalismo reconhecem, e até em parte estimulam, a auto-organização da sociedade civil, mas buscam orientá-la para a defesa de interesses puramente corporativos, setoriais ou privatistas. Do ponto de vista ideológico essa postura se manifesta, entre outras coisas, na tentativa teórica - prática de “despolitizar” a sociedade civil transformando-a num “terceiro setor”, que situado para além do Estado e do mercado seria regido por uma lógica pretensamente “solidarista” e “filantrópica”. De resto, uma vez constituído tal setor, o Estado deveria transferir para ele suas responsabilidades na gestão e implementação dos direitos ou políticas sociais” (Coutinho, 2000:98).