

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

TESE DE DOUTORADO

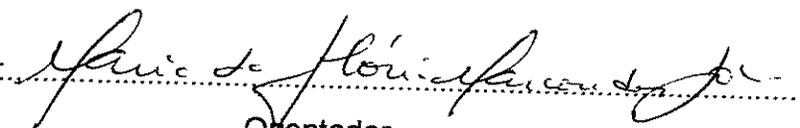
**ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS, REFORMA DO ESTADO E
POLÍTICA NO BRASIL: UM ESTUDO COM BASE NA REALIDADE DE
GOIÁS**

Autor: José Adelson da Cruz

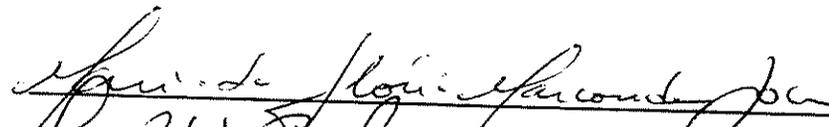
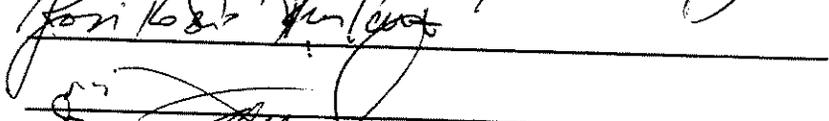
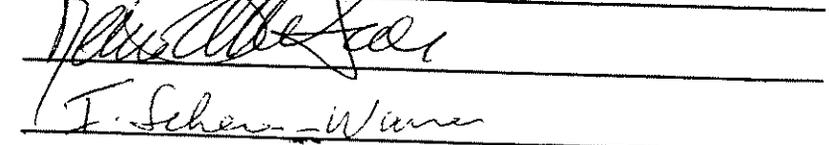
Orientador: Maria da Glória Marcondes Gohn

Este exemplar corresponde à redação final da tese defendida por
José Adelson da Cruz e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: 5 de abril de 2005.

Assinatura: 
Orientador

COMISSÃO JULGADORA:

Abril, 2005

**BIBLIOTECA CENTRAL
DESENVOLVIMENTO
COLEÇÃO**

© by José Adelson da Cruz, 2005.

UNIDADE	BC
Nº CHAMADA	UNICAMP C8890
V	EX
TOMBO, BC/	65638
PROC.	16-86-05
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	11,00
DATA	14.9.05
Nº CPD	

Bib. id. 364685

Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
da Faculdade de Educação/UNICAMP

G146p Cruz, José Adelson

C8890 Organizações não-governamentais, reforma do estado e política brasileira: um estudo com base na realidade de Goiás / José Adelson Cruz. - Campinas, SP: [s.n.], 2005

Orientador: Maria da Glória Marcondes Gohn.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Moviemntos sociais. 2. Espaços públicos. 3. Cidadania.
4. Democracia. 5. Educação. I. Gohn, Maria da Glória Marcondes.
- II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação.
- III. Título.

Keywords: Social movements; Public space; Citizenship; Democracy; Education.

Área de concentração: Educação, Sociedade, Política e Cultura.

Titulação: Doutor em Educação.

Banca examinadora: Profa. Dra. Ilse Scherer-Warren;

Prof. Dr. Décio Saes;

Prof. Dr. José Roberto Rus Perez;

Profa. Dr. Newton Antônio P. Bryan;

Prof. Dr. Jadir de Moraes Pessoa.

Data da defesa: 05/04/2005.

AGRADECIMENTOS

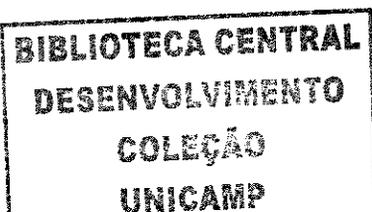
Apoio e carinho não faltaram nestes três anos em que me dediquei a *olhar*, o mais objetivamente possível, e com a mesma costumeira paixão, os movimentos sociais e as organizações sociais. Dedico este trabalho a todos aqueles que, cotidianamente, teimam em construir um mundo justo e solidário. Agradeço a minha família, sempre cúmplice e apoiadora das minhas opções profissional e de meu engajamento na luta pela distribuição da riqueza e do saber.

Muito sou grato a Sandra Faria, Regina Sueli, Pedro Wilson, Irene, Maísa, Valéria Getúlio, Alda Borges, Walderês Loureiro, Maria Teresa, Sônia Rodrigues, Sérgio de Paula, Carlos Parada, Ely Guimarães, Olga, João Roberto, Chiquita, Dário, Terezinha, Cidoca, Fábio Alves, Revalino, Rita, Marcelinho, Mona, Junior, Adilar, Núbia, Rosário, Ivanete, Ildete, Marinez, Ângela, Mônica e Darcy Costa pela amizade, pelas entrevistas, pelo empréstimo de documentos dos centros populares, atas e reportagens que ajudaram a precisar melhor o objeto de estudo, bem como os longos papos, o apoio, e a solidariedade durante a caminhada. A todos, muito obrigado.

Agradecer é muito mais que um gesto de carinho. É poder reconhecer e registrar a trajetória percorrida e partilhada com a professora Maria da Glória Marcondes Gohn, minha orientadora, que supriu com leveza e maestria a condução desse trabalho. Agradeço os professores Décio Saes e José Roberto Rus Peres pela leitura cuidadosa do trabalho e pelos valiosos comentários para o texto final, por ocasião do exame de qualificação. As professoras Anita Cristina, Maria Célia Paoli, Heloisa Helena e Evelina Dagnino, sou grato pelas contribuições que *cimentaram* a reflexão acerca das ONGs, durante as disciplinas por elas ministradas. Entretanto, a responsabilidade em relação ao trabalho é unicamente minha.

Aos colegas da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG) e, de forma especial, ao Núcleo de Estudos Rurais (NER), que somaram à minha experiência a reflexão contínua sobre educação e movimentos sociais.

Registro ainda os meus agradecimentos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão de bolsa durante a realização do curso.



LISTA DE SIGLAS

ABONG	- Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais
ANAMPOS	- Associação Nacional de movimentos Populares e Sociais
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEBs	- Comunidades Eclesiais de Base
CGT	- Central Geral dos Trabalhadores
CIMI	- Conselho Indiginista Missionário
CNBB	- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CONAM	- Conselho Nacional de Moradia
CONCLAT	- Congresso das Classes Trabalhadoras
CPT	- Comissão Pastoral da Terra
CUT	- Central Única dos Trabalhadores
ETHOS	- Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social.
GETAT	- Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins
GIFE	- Grupo de Instituto, Fundações e Empresas
IBASE	- Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRACE	- Instituto Brasil Central
IFAS	- Instituto de Formação e Assessoria Sindical
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
OSCIPs	- Organizações da Sociedade Civil de Interesses Públicos
OVG	- Organização das Voluntárias de Goiás
PPP	- Parcerias Público-Privadas
PT	- Partido dos Trabalhadores
RITS	- Rede de Informação para o Terceiro Setor
SUDAM	- Superintendência e Desenvolvimento da Amazônia
USI	- União Sindical Independente

RESUMO

Este estudo tem por objetivo discutir, à luz das teorias contemporâneas acerca dos movimentos sociais, a nova formatação das organizações sociais em Goiás. Nesse particular, aborda as redes como estratégia de organização da sociedade civil, tendo como base para análise as parcerias entre organizações não-governamentais (ONGs), Estado, universidades e empresariado. Busca, nas práticas efetivadas pelas organizações sociais, os valores e a cultura política presentes nas ações coletivas da atualidade. Objetiva também identificar as transformações relativas às formas de organizações, as estratégias de lutas, os ideais e os sentidos da democracia e da cidadania, tomando como caso emblemático o Instituto Brasil Central (IBRACE) e as ONGs goianas.

ABSTRACT

This study has as objective to discuss, by the light of contemporary theories about social movements, the new formatting of social organizations in Goiás. In this particular one, it talks about the nets as strategy of organization of the civil society, having as base for analysis the partnership between not-govenmental organizations, State, university and enterprises. It seaches, in practices made by social organizations, for values and political culture presents in class actions of the present time. It objectives also to identify transfomations concerning to ways of organization, strategies of fight, ideals and senses do democracy and citizenship, taking as a emblematic case the "Instituto Brasil Central (IBRACE)" and not-govenmental organizatios from Goiás.

SUMÁRIO

Resumo	V
Abstract.....	V
Lista de Siglas	VII
INTRODUÇÃO	9
Procedimentos metodológicos	14
Capítulo I - INCURSÃO NAS ORIGENS DOS CENTROS DE EDUCAÇÃO POPULAR EM GOIÁS	21
A modernização conservadora em Goiás	24
Modernização e revitalização do clientelismo	35
As origens do Instituto Brasil Central (IBRACE)	39
O nascimento do IBRACE	43
Os primeiros tempos do IBRACE	49
Um novo ator em movimento	56
Capítulo II - MOVIMENTOS SOCIAIS, INTELLECTUAIS E CENTROS DE ASSESSORIAS: CAMINHOS DA CIDADANIA E DA DEMOCRACIA.....	65
Movimentos sociais, cidadania e democracia	66
Atualidade dos movimentos sociais.....	75
O intelectual e os centros de assessoria	84
Capítulo III - ESTADO E REGULAÇÃO SOCIAL: ORIGENS E DESENVOLVIMENTO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS	93
Invenção do Estado moderno	96
Questão social, solidariedade e espaço público	104
Espaços públicos: arena de conflitos e de negociações políticas	108
A modernização do Estado brasileiro	114

Capítulo IV - CENÁRIOS E TENDÊNCIAS DAS REFORMAS DO ESTADO BRASILEIRO E O LUGAR DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS	123
Reformas do Estado: visão, foco e ação	131
O modelo de reforma do Estado brasileiro	140
Entre texto e contexto: legislação das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs)	143
Capítulo V - ENTRE A COMPLEXIDADE E O REDUACIONISMO: AS REDES E AS AÇÕES COLETIVAS EM GOIÁS	155
Democracia e participação em debate	156
Redes: verso e reverso da participação	164
O tamanho do terceiro setor	173
Mitos e realidade da cidadania	177
Política e espaços públicos no Brasil	180
Capitalismo, organizações e práticas institucionais	183
CONSIDERAÇÕES FINAIS	189
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	205

INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objeto a análise dos projetos, valores e cultura política presentes nas práticas das organizações não-governamentais (ONGs), no estado de Goiás. Busca investigar se as ações desenvolvidas pelas ONGs contribuem para a humanização do homem, isto é, para a criação de uma cultura política que opere mudanças nas experiências humanas imediatas, que abra espaço para o novo e que faça emergir o que ainda não foi feito em termos da realização de direitos de cidadania, portanto, de um novo conceito de justiça e dos direitos vinculados às práticas democráticas.

A pretensão de elucidar o significado político-pedagógico ao estudar as ONGs, em Goiás pautou-se pela necessidade de arrolar os traços característicos da cultura política presente nessas práticas sociais e sua importância para a universalização dos direitos e a implementação dos projetos políticos das classes subalternas¹. Essa investida implicou uma pesquisa que recuperasse alguns aspectos históricos do associativismo, bem como o itinerário dos movimentos sociais na atual conjuntura. Ao mesmo tempo, fez-se necessário tecer considerações sobre as condições de emergência das diversas organizações, incluindo as antigas redes assistencialistas que, no presente, com o discurso da *cidadania participativa*, se revitalizam em Goiás, assim como as razões pelas quais os indivíduos aderem a determinadas causas, visando usufruir interesses ou direitos.

¹ Projeto político, neste trabalho, é entendido como processo de construção coletiva de sentidos e significados, como conjuntos de crenças, valores, articulação de interesses, concepções de mundo que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. Cf. Gramsci (1989).

Para compreender o espaço público, conforme a concepção adotada neste trabalho – como lugar do mundo-comum e alargamento do *direito a ter direito*, da visibilidade, da publicidade, comunicabilidade do ato e da linguagem – faz-se necessário evitar o reducionismo que considera direitos, pobreza, exclusão, desigualdade, privilégios e anacronismos corporativos figurados como ônus e custos, bem como evitar restringir o debate da cidadania ao campo dos direitos sociais formalmente reconhecidos. Este trabalho segue outro entendimento – para garantir e ampliar a participação política, coloca-se como condição fundamental o reconhecimento do outro como legítimo portador de direitos e o espaço público como o lugar de conflitos, de negociações e de acordos que articula indivíduos e classes no próprio terreno conflituoso dos interesses e constrói algo comum – mas não idêntico – que permite a interlocução; ou seja, visa ao usufruto e universalização de bens e serviços comuns, porque, na atualidade, a alocação de interesses e necessidades torna-se dinâmica, permitindo constantes mudanças dos objetos, das necessidades e dos respectivos beneficiários.

A esse respeito, a teoria dos *novos movimentos sociais* pode, de fato, ajudar a diferenciar e a compreender as necessidades e interesses demandados pelos movimentos sociais como a própria busca por uma identidade coletiva. Esses movimentos constroem e definem sua trajetória de lutas extraída do seu próprio processo de mobilização, tais como as demandas por participação em todos os níveis institucionais, desde o bairro, a escola, o local de trabalho, a igreja, até a administração local e nos diferentes âmbitos, como tentativa de integrar seus interesses nas instituições. Assim, as ações coletivas são tentativas de criar uma nova sociedade e abrir caminhos para que se possa indagar se novas formas de integração social são desenvolvidas. Touraine (s.d.) lembra que se deve olhar os movimentos sociais como parte de um processo pelo qual a sociedade é criada.

Em tal perspectiva, algumas das indagações que este estudo procura enfocar são: como as ONGs constroem suas articulações com as camadas

populares? Qual o sentido político de seus processos pedagógico-educacionais? Como acontecem as relações entre ONGs e movimentos sociais? Qual o sentido da representação política nesse campo de disputa? Essas são algumas das inquietações que, de início, a temática suscita, objetivando compreender o papel das ONGs no processo de democratização e de construção dos espaços públicos. Assim, a questão central propõe apreender até que ponto as ONGs viabilizam a *publicização* dos conflitos sociais em jogo e lhes dão visibilidade na cena pública.

A reflexão proposta tem como base as ONGs de Goiás, situando-as no tempo e no espaço, buscando conhecer a teia de relações e de influências que deram origem à sua constituição. Assim, foi selecionado o Instituto Brasil Central (IBRACE) para um estudo acerca da natureza e da condição das ONGs, em Goiás. O IBRACE cumpre tal requisito por ser pioneiro no campo da organização popular, o que favorece um maior aprofundamento da temática, desvelando as múltiplas determinações que envolvem o fenômeno das ONGs e a construção dos espaços públicos, no Brasil. O referido instituto nasceu da interseção dos circuitos universitários, com as pastorais populares e a militância sindical e político-partidária envolvida com a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT).

Na década de 1980, as atividades desenvolvidas pelo IBRACE no campo da mobilização e da organização das camadas populares produziram um grande aprendizado político-participativo, de importante eficácia simbólica – *a luta pelos direitos da gente* – que alterou significativamente a cultura política da região Centro-Oeste. A atuação do IBRACE foi motivada por interesses particularmente ligados à difusão de saberes, às práticas e aos eventos políticos, à problemática social, às análises de conceitos e aos acontecimentos políticos. O IBRACE, mesmo relacionando-se com outras instâncias, como universidades, igrejas, partidos, sindicatos e parceiros internacionais, constituía sua forma particular de existência, seu valor distintivo e sua originalidade.

Dito de outra forma, a escolha do IBRACE pautou-se pelos seguintes critérios: é o primeiro centro de *apoio e assessoria* ou *a serviço dos grupos e movimentos populares* do estado de Goiás, pois nasceu para assegurar os trabalhos de pastorais progressistas, em curso na Arquidiocese de Goiânia e na Diocese de Goiás, desde meados da década de 1970; o instituto merece destaque por sua inserção na estruturação e na consolidação do Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos; é importante sua contribuição para a mobilização e a organização dos setores populares na cidade e no campo, ressaltando-se a criação da Central dos Movimentos Populares no estado, sua atuação no Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, na formação e na capacitação de professores leigos de escolas rurais, e na assessoria às administrações do Partido dos Trabalhadores no estado; e, finalmente, sua participação ativa na fundação da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG).

A pesquisa buscou apreender o significado e os nexos construtivos do crescente e diversificado conjunto de organizações da sociedade civil de interesses públicos (OSCIPs) e, de modo particular, as ONGs, no atual quadro de deslocamento das fronteiras entre Estado, mercado e sociedade. Denomina-se deslocamento de fronteiras os atuais processos em desenvolvimento, cujas esferas – Estado, mercado e sociedade civil – se redefinem ou são remodelados por forças supranacionais, colocando severamente à prova suas presunções. São características desse deslocamento o Estado deixar de ser interventor no mercado nacional e dinamizador da economia interna, para desempenhar o papel de tornar a economia competitiva no âmbito internacional. Entretanto, o Estado continua tendo responsabilidades normativas, no tocante à coerção, e exerce minimamente a função de assegurar alguns direitos dos seus cidadãos. Os mercados tornam-se cada vez mais competitivos e se globalizam, impulsionados por um modelo preso a uma armadilha cambial e financeira. Na sociedade civil, suas organizações apresentam-se com potencial ou de fato como atores importantes para o desenvolvimento e para a democracia,

justificando sua proximidade com o povo, alegando que são eficientes como prestadoras de serviços sociais, que são inovadoras e experimentais em suas respostas aos problemas sociais, que se vêem constrangidas por contextos legais pouco favoráveis e, em alguns casos, encontram maior afinidade com empresários do que com o governo burocrata e ineficiente.

Nesse contexto, a intervenção estatal subordina-se à pressão de organismos internacionais e oligopólios transnacionais, que empurram a adoção de reformas pela via dos ajustes neoliberais, em detrimento do estabelecimento de políticas de desenvolvimento interno geradoras de empregos, descolando a questão social do lugar politicamente construído – lugar da ação e da crítica, da intervenção e da invenção, da polêmica e do dissenso – para o local da não-política, como um dado a ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas de filantropia. Diante desse quadro, o sindicalismo enfraquece-se à medida que perde sua capacidade de negociação, e os trabalhadores enxergam sua sorte cada vez mais ligada à de sua empresa. Sob a ameaça da perda do emprego, a solidariedade de classe apaga-se, separando trabalhadores titulares de um emprego e desempregados. Nessa mesma linha, os partidos políticos de corte classista abandonam bandeiras históricas, ao se instituírem como excelentes gestores do capital, perdem suas representatividades ante a *classe dos que vivem do trabalho* e não efetivam suas proposições.

As organizações não-governamentais, em Goiás, conforme seus estatutos e cartas de princípios, se estruturam com a finalidade de atuarem como representação, elaboração e execução de demandas sociais. Apreender a emergência dessas novas representações, instituintes de uma nova compreensão da sociedade e de seu campo político e simbólico, consiste em ter como referência de análise da atuação das ONGs a consolidação dos espaços públicos, na condição de eixo articulador da sua legitimidade, identidade e integração diante dos grupos sociais.

No presente, observa-se um intercruzamento de valores entre distintas redes: ecológicas, etárias, de gênero, de discriminação racial ou outras,

articuladas pelas ONGs que passam a interagir com organizações de outra natureza, como as filantrópicas. Nessa interlocução, o discurso da solidariedade de classe é substituído pelo da autonomia identitária e das parcerias interorganizacionais ou inter-redes. Nessa direção, as ONGs de *apoio e de assessoria* aos movimentos passam a priorizar as populações pobres e os socialmente excluídos, dando origem a novas tendências associativistas com identidades múltiplas: educação de meninos e meninas de rua, agricultura familiar, movimento de mulheres negras ou, agricultoras e outros, ressignificando a solidariedade e o trabalho voluntariado.

Neste estudo, as ONGs referem-se a organizações criadas nos anos 1980, com o objetivo de aprofundamento da democracia e da cidadania. Trata-se dos antigos centros de assessoria e de apoio aos movimentos sociais. Por sua vez, OSCIPs e terceiro setor designam as instituições que emergiram nos anos 1990 como uma terceira via situada entre Estado e mercado, com a finalidade de desenvolver atividades em benefício público. As razões e o sentido dessa classificação serão abordados no capítulo I.

Procedimentos metodológicos

Para construir o universo empírico da investigação, a pesquisa qualitativa mostrou-se adequada para o objetivo de interpretar o fenômeno social em pauta, bem como reconhecer os entrevistados como produtores de relações sociais e, também elaboradores de conhecimento. Foram entrevistadas 15 pessoas, somando um total de 19 horas de gravações. No corpo do trabalho, o anonimato das pessoas e entidades é proposital, pois o que importa não é apontar indivíduos componentes das instituições, mas refletir sobre as próprias organizações, porque toda prática social constrói o interesse que representa. Portanto, tentou-se entender como se forjam as relações entre ONGs, Estado e representações de classes, por meio de um

esforço de análise e de apreender como se dá a institucionalização dos conflitos e dos interesses dos setores populares.

Nesse sentido, coube ao pesquisador captar os aspectos em que o discurso não revelava de forma imediata e declarada todos os aspectos das questões em estudo. Como forma de contornar essa dificuldade, as entrevistas foram desdobradas em duas fases. Na primeira fase, as entrevistas têm caráter exploratório das circunstâncias em que as organizações foram criadas e as razões e as motivações que levaram os indivíduos a compor essas organizações. As entrevistas foram gravadas e, posteriormente, transcritas e enviadas aos entrevistados, como subsídio para a segunda fase da pesquisa.

No momento das entrevistas, utilizou-se a técnica de fazer poucas perguntas direcionadas, e depois incentivar o entrevistado a falar livremente. Em muitos casos, a pessoa discutia o assunto antes da formulação da questão, o que facilitava significativamente o diálogo. Embora algumas pessoas apresentassem, às vezes, lapsos de memória em relação a datas e fatos específicos, o pesquisador procurou compensar a deficiência, formulando as mesmas perguntas a mais de uma pessoa, para depois confrontar a informação com documentos escritos, sempre que possível.

Na segunda fase das entrevistas, após transcrição e devolução aos respectivos entrevistados, iniciou-se a discussão do conteúdo das entrevistas com os sujeitos da pesquisa. Essa segunda entrevista abordou questões previamente elaboradas pelo entrevistador, com o objetivo de melhor delimitar as diferentes concepções e matrizes ideológicas que permeavam as atividades das ONGs. Esse procedimento possibilitou a reconstrução dos fatos, de forma mais precisa, considerando não apenas os relatos, mas procurando estabelecer os nexos contraditórios e construtivos das ONGs em Goiás, bem como a identificação de documentos e de textos que elucidavam as questões em pauta.

O estudo de caso, como assinala Queiroz (1991), constitui-se em uma relação social e política entre pesquisador e informante, na qual se

busca apreender a realidade por intermédio do diálogo com o outro. Nessa relação, o exótico transforma-se em familiar, e o familiar, em exótico. A entrevista, nesse contexto, supõe uma conversação continuada entre informante e pesquisador, mesmo que o tema ou o conhecimento sobre que se versa tenha sido escolhido por este último, por convir ao seu trabalho. Queiroz (1991) acrescenta:

o pesquisador é guiado por seu próprio interesse ao procurar um narrador, pois pretende conhecer mais de perto, ou então esclarecer, algo que o preocupa; o narrador, por sua vez, quer transmitir sua experiência, que considera digna de ser conservada e, ao fazê-lo, segue o pendore de sua própria valorização, independentemente de qualquer desejo de auxiliar o pesquisador. Procurará por todos os meios relatar, com detalhes e de forma que lhes parecer mais satisfatória, os fatos que respondam aos seus próprios intentos, e tudo isto pode convir ou não ao pesquisador, o qual tentará então trazer o narrador ao "bom caminho", isto é, ao assunto que estuda. (p. 4)

A autora salienta que o crédito a respeito do que é narrado será testado, não pela credibilidade do narrador, mas pelo cotejo de seu relato com dados oriundos de outras fontes, no momento da análise. Dessa forma, o processo de análise, além da coleta e da separação pura e simples dos dados, nos arquivos das ONGs e nas secretarias de Estado, objetivando captar as representações dos envolvidos e ao mesmo tempo qualificar suas informações, consistiu também em observação participante. Tal horizonte metodológico contou com a observação participante em eventos organizados e patrocinados pelas ONGs: *Seminário de Planejamento*, Goiânia, julho de 2003; *Assembléia de Diretores*, Pirenópolis, novembro de 2003; *III Encontro e Feira dos Povos do Cerrado*, Goiânia, setembro de 2003; *III Encontro Nacional de Fé e Política*, Goiânia, outubro de 2003.

Uma das vantagens do método qualitativo é a possibilidade de estudar, de maneira aprofundada, questões que vão sendo desvendadas e construídas com base na realidade, dado que o objeto é sempre construído com base na realidade empírica, e novas questões e novas indagações orientam e redefinem

os procedimentos metodológicos da pesquisa desde a coleta de dados até sua interpretação. A primeira parte da pesquisa permitiu delinear e destacar elementos importantes para a análise e sua posterior interpretação. Apontou novidades, surpresas apareceram e foram incorporando-se ao corpo do trabalho. Um exemplo é a interlocução entre governo, ONGs e outras instituições da sociedade civil, que não constava no roteiro inicial do trabalho de pesquisa. Essa *novidade* direcionou o foco reflexivo para o estudo do Estado e das reformas contemporâneas, para entender o deslocamento de fronteiras entre mercados e Estado como nexos construtivo da visibilidade das ONGs.

Na verdade, o método também se constrói à medida que se avança na pesquisa, o que faz lembrar Guimarães Rosa que elegantemente afirma: “o real não está na saída nem na entrada, ele se dispõe pra gente é no meio da travessia”. Ainda, em relação aos aspectos e procedimentos metodológicos, construção e investigação do objeto, Bourdieu (2003) é enfático ao afirmar que

para saber construir o objeto e conhecer o objeto construído, é necessário ter consciência de que todo objeto propriamente científico é consciente e metodicamente construído, e é necessário conhecer tudo isso para nos interrogarmos sobre as técnicas de construção das perguntas formuladas ao objeto. (p. 64)

Nesse caso, para compreender a historicidade das ONGs em Goiás, os caminhos percorridos, as matrizes discursivas, os entraves, os compromissos, as alianças e os avanços, optou-se pelas entrevistas semi-estruturadas. As entrevistas constituem o instrumento mais adequado para a coleta e a análise interpretativa do objeto em estudo. Nessa empreitada, o contexto sócio-histórico, a relação entre categorias analíticas selecionadas e a pesquisa empírica foram trabalhadas de forma articulada, porque no contexto histórico, estão presentes, além dos fatos e dos acontecimentos externos, as significações e valores dos envolvidos.

O processo de análise consistiu no cotejamento dos elementos destacados como importantes nas entrevistas, no diário de campo, nos diversos documentos, periódicos e variados textos produzidos no campo das ONGs, bem como no exame do conjunto de documentos que definem o marco legal das organizações da sociedade civil de interesses públicos (OSCIPs). Nesse percurso, também foram relevantes os depoimentos registrados em periódicos e em boletins, os relatórios avaliativos e demais publicações do IBRACE. Outros dados são provenientes de pesquisas realizadas por entidades civis, acadêmicas e pelas próprias ONGs². Nesse particular, merecem grande destaque as teses, dissertações e periódicos – que fazem parte da revisão da literatura – para responder a dois aspectos básicos da pesquisa: a contextualização do problema na área de estudo e a análise do referencial teórico.

Essa temática será abordada no desenvolvimento do trabalho. Cabe, por enquanto, apenas adiantar que as razões do surgimento e do desenvolvimento do fenômeno relacionam-se, em grande parte, ao contexto de crise econômica mais ampla que afeta as diferentes sociedades contemporâneas, porque essa crise, a partir dos anos de 1980, minou as bases do mecanismo de regulação das sociedades na modernidade, regulação esta marcada pela sinergia entre Estado e mercado. Entretanto, se o campo econômico possui um grande peso na explicação do fenômeno, ele não deve ser tomado como um pressuposto exclusivo de explicação, sob o risco de cair em uma interpretação excessivamente utilitarista da realidade e não apreender a razão do surgimento e da grande visibilidade das ONGs no Brasil.

O itinerário da exposição contemplando a temática foi estruturado em cinco capítulos.

O capítulo I – *Incursão nas origens dos centros de educação popular em Goiás* – objetiva perscrutar a historicidade concreta das ONGs, em Goiás,

² Foi de grande importância a pesquisa com militantes e ex-militantes de ONGs, no âmbito nacional, realizada por Jean ROSSIAUD e Ilse SHERER-WARREN. (2000). *A democratização inacabável: as memórias do futuro*. Petrópolis: Vozes.

tendo como referência para a análise o Instituto Brasil Central (IBRACE), cujas configurações e articulações permitem apreender a temática em tela, com base nas suas relações com outras ONGs, movimentos sociais, Estado e sociedade civil. Busca então, em primeiro lugar, as possíveis definições existentes sobre o IBRACE – os discursos por ele mesmo objetivados e suas matrizes –, identificar quem os produziu e as características dessa entidade, no contexto das *modernas* transformações no estado de Goiás.

O objetivo do capítulo II – *Movimentos sociais, intelectuais e centros de assessorias: caminhos da cidadania e da democracia* – consiste em apreender a construção das noções de democracia e cidadania com base nos movimentos sociais, destacando o papel desempenhado pelos centros de educação ou assessoria para o aprofundamento dos espaços públicos. Busca-se compreender os sentidos atribuídos ao movimento social na atualidade e suas potencialidades na expansão da cidadania e democratização da sociedade. Nesse particular, indaga-se acerca do pensamento social e político dinamizador das contemporâneas organizações sociais.

O capítulo III – *Estado e regulação social: origens e desenvolvimento do Estado moderno* – tem por finalidade abordar a relação entre público e privado, na constituição do espaço público. Consiste em problematizar as configurações e os ressignificados de público e de privado e suas articulações no contexto neoliberal, tendo como centralidade a invenção do Estado moderno.

O capítulo IV – *Cenários e tendências das reformas do Estado brasileiro e o lugar das ONGS* – objetiva pormenorizar as transformações que se operam na esfera pública com base nos mecanismos institucionais legais de participação social: conselhos gestores, representativos, parceria público-privada (PPP) e ONGs. Analisa-se a visibilidade das ONGs como um dos nexos constitutivos e funcionais às reformas do Estado, materializados no controle da sociedade civil pelo mercado.

O capítulo V – *Entre a complexidade e o reducionismo: as redes e as ações coletivas em Goiás* – analisa e discute, à luz da teoria dos movimentos

sociais contemporâneos, a nova formatação das organizações sociais em Goiás. Nesse particular, aborda as redes como estratégia de organização da sociedade civil, tendo como base para análise as parcerias entre ONGs, Estado, universidades e empresariado. Busca, nas práticas efetivas das organizações sociais, os aspectos relevantes para o estudo das características específicas e universais das ações coletivas na atualidade, porque objetiva também identificar as transformações relativas as formas de organizações, as estratégias de lutas, os ideais e os objetivos, tomando como caso emblemático o IBRACE e as ONGs goianas.

Capítulo I

INCURSÃO NAS ORIGENS DOS CENTROS DE EDUCAÇÃO POPULAR EM GOIÁS

Este é tempo de partido,
tempo de homens partidos.
(...) É tempo de muletas.
Tempo de mortos faladores
e velhas paráliticas, nostálgicas de bailado,
mais ainda é tempo de viver e contar.
Certas histórias não se perderam.

Carlos Drummond de Andrade

O presente capítulo busca entender como a *modernização* conservadora articulou Goiás à economia nacional e sua repercussão nas consecutivas mobilizações contra a ditadura e pela cidadania na região, bem como a constituição dos centros de apoio e de assessoria aos movimentos populares e sociais. Nesse itinerário, serão evidenciadas as rupturas e as continuidades dos movimentos sociais que, em seu conjunto de mobilizações sociais e políticas, articularam as lutas pelos direitos e favoreceram a ampliação dos espaços públicos.

A noção de espaço público adotada neste estudo, diferentemente de outras possibilidades conceituais – por exemplo, a clássica noção *habermasiana* – é restritivamente empregada na sua dimensão essencialmente política, entende o político, fundamentalmente, como uma decisão auto-fundada e dirigida à criação, preservação, reforma ou recriação da esfera pública e

refere-se, precisamente, à noção de esfera pública como comunidade politicamente organizada e baseada no reconhecimento do direito de todos à participação na vida pública.

Espaço originário, segundo Hannah Arendt, inerente à condição humana como esfera pública “sempre que os homens se reúnem na modalidade do discurso e da ação” (2001b, p. 211). Nesse sentido, a publicidade e a transparência constituem-se nos princípios da democracia (1989, p. 330), o que significa, precisamente, o direito de pertencer a uma comunidade qualquer que permita ao sujeito ter um lugar no mundo e formar opiniões significativas.

A noção de esfera pública como o espaço de “aparecimento, visibilidade e construção do mundo comum”, com o objetivo de criar uma nova ordem democrática que valorize a universalização dos direitos de cidadania, baseia-se no reconhecimento do direito de todos à participação na vida pública. O “direito a ter direito” e, portanto, a expansão e diversificação da ação política é a condição para consolidação dos espaços de interlocuções entre sujeitos sociais que desejam imprimir níveis crescentes de *publicização* no âmbito da sociedade política e da sociedade civil – “Comunidade politicamente organizada” (ARENDR,1989, p. 330).

Nesse sentido, os espaços públicos se colocam em oposição à privatização da vida e como exigência política para a consolidação de uma nova cultura capaz de conferir dimensão pública às práticas sociais. Assim, nega-se a idéia de que do jogo de interesses individuais surge necessária e harmoniosamente o interesse público. Hannah Arendt assinala que advém dessa idéia um dos sérios problemas que avassala as sociedades contemporâneas, provenientes do conhecido fenômeno de publicização do privado e de privatização do público, porque tal fenômeno leva à identificação e não à diferenciação entre a esfera do público e do privado.

Nesse caso, o exame das questões que envolvem a consolidação da esfera pública no campo de atuação das ONGs descortina um universo de

fenômenos que dizem respeito às complexas relações entre Estado, mercado e sociedade civil, porque as parcerias em sua materialidade e eficácia simbólica tendem a moldar a ação das entidades aos critérios da eficácia privada e ao interesse do agente financiador, o que implica indagar também o grau de funcionalidade das ONGs em relação à nova ordem do capitalismo em escala mundial.

A noção de “parceria” transparece a intensa interpenetração das contradições entre o público e o privado, tornando-se difusas as fronteiras que demarcam os limites de um e de outro. Para Oliveira (2003), no panorama atual, o Estado é o lugar por excelência de anulação da diferença, da ampliação da privatização da vida e do espaço público em uma tentativa de reduzir a dominação à pura coerção econômica. Entretanto, a abordagem das relações público-privado é recortada com base no modo como essas dimensões se expressam na implementação de programas e serviços desenvolvidos pelas ONGs, bem como na formulação, gestão e execução das políticas públicas sociais.

Embora o Estado não possa ser associado automaticamente ao público, o privado é representado pelo conjunto heterogêneo de entidades que se distinguem das organizações puramente mercantis, ao exercerem papel de intermediação na prestação de bens e serviços à população. O público não é entendido apenas como o estatal, mas fundamentalmente pelos valores republicanos que, necessariamente, englobam a laicidade, a igualdade de todos, a liberdade de oportunidade nas políticas públicas, sobretudo, porque o resultado de suas ações deve difundir-se por toda sociedade, diz respeito à esfera do direito, que é potencialmente universal, e não no âmbito da carência ou do privilégio, que é limitado.

Feito essas considerações e por entender que a criação dos centros de educação popular, em Goiás, nos anos 80, explica-se ao mesmo tempo pela presença de alguns fatores como a liberalização política do período final do regime militar, as mudanças estruturais na economia agrária do

estado que modernizou sua agricultura e pela aliança entre intelectuais e setores progressistas da Igreja Católica inicia-se com a discussão desses fatores. Nesse sentido, a estrutura do capítulo, em um primeiro momento, comporta breves considerações acerca da modernização conservadora em Goiás e da emergência dos movimentos sociais. No segundo momento, a análise recai sobre a criação dos centros de educação, especialmente o IBRACE, porque o objetivo deste capítulo constitui em perscrutar a historicidade concreta do IBRACE em Goiás, cujas configurações e articulações permitem apreender a temática em tela, tendo como base suas relações com o movimento social, Igreja, universidades, Estado e sociedade civil.

A modernização conservadora em Goiás

A fundação de Goiânia, em 1935, foi o primeiro despertar do Centro-Oeste, em termos de ocupação de terras, em área de fronteira agrícola, pois, com a construção de estradas de ferro, sua produção primária era escoada, a preços sempre baratos para São Paulo, de onde eram importados os produtos industrializados. A nova capital do estado — Goiânia — passou a incrementar e direcionar o crescente fluxo migratório dos estados da Bahia, Minas Gerais e do Sul do país para o estado de Goiás, e logo após, estendia-se ao Mato Grosso, Maranhão e, nos últimos anos, ao Sul do Pará (CARNEIRO 1986 e CANESIN 1982).

A chamada *Marcha para o Oeste*, nos anos 40, intensificou o processo migratório com abertura de estradas e criação de infra-estruturas básicas visando o assentamento de grupos provindos de várias regiões do Brasil. Consistia em uma ação estatal cuja função principal era dirigir e controlar o movimento migratório dos trabalhadores rurais, bem como frear os conflitos agrários na região, graças à atuação do Instituto Nacional de Migração e

Colonização (INIC)³. Nesse sentido, a *Marcha para o Oeste* acelerou o deslocamento dos típicos agentes da frente pioneira – a busca de terras como objeto de compra e venda; lastro para montagem de empresas para receber créditos e incentivos fiscais - sobre territórios ocupados por aqueles que haviam se deslocado com a “frente de expansão espontânea” de nordestinos que, desde o final do século XIX, migraram para a região.

A partir desse momento, a expansão da chamada *fronteira agrícola* assumiu outra característica, e passou a ser constituída tanto de populações ricas como pobres, que se deslocavam em busca de terras novas para desenvolver suas atividades econômicas — fazendeiros de gado, como ocorreu nas ocupações das pastagens do Maranhão e Médio Araguaia-Tocantins, em Goiás; seringueiros e castanheiros, que se deslocaram para vários pontos da Amazônia; e até pequenos agricultores. Os grandes proprietários submeteram trabalhadores e agregados às formas de dominação pessoal e de exploração, apoiadas no endividamento e na coação. O ideário político nacionalista dava sustentação a essa investida, utilizando o argumento populista de que era necessária uma prática eficiente, no que se refere à criação e ao fortalecimento da propriedade familiar, amparo aos trabalhadores rurais e produtividade econômica. Em suma, a partir de 1960, o Estado deixou de ser apenas um mediador, como na década de 1940, e passou a ser também um agente interventor das transformações econômicas. (MARTINS, 1984, 1986 e 1989; IANNI, 1978; PESSOA, 1999; e CRUZ 2000).

A extensão das fronteiras agrícolas colocou Goiás no cenário econômico nacional, especialmente a produção agropecuária que, ao longo da década de 1980, se modernizou com a produção de álcool, carnes e grãos para

³ O conflito mais sério e de maior repercussão ocorrido no Médio Norte de Goiás, no período de apossamento e que contou com a mediação do Partido Comunista foi Trombas-Formoso, no final da década de 1940 e que se expandiu a partir de 1953, até sua destruição completa pela repressão em 1964, com expulsão ou prisão dos camponeses liderados por José Porfírio, ele mesmo preso e, desde 1973, incluído na longa lista dos presos políticos desaparecidos durante o regime militar. Cf. CARNEIRO (1986) e CANESIN (1982).

exportação. Para o propósito deste trabalho, cabe salientar a construção de Brasília e o conseqüente fluxo migratório para a região, a construção da rodovia Belém-Brasília, a criação do estado do Tocantins, a política agrária empreendida pelo governo militar que expandiu as empresas rurais, mediante incentivos financeiros, reprimindo e expulsando índios, posseiros e trabalhadores rurais da área, como fatores que influenciaram a emergência dos sujeitos coletivos em Goiás.

A intervenção estatal passou a financiar a reprodução do capital, em detrimento da reprodução da força de trabalho, colocando em cena os movimentos populares que politizaram o termo comunidade, conferindo conteúdo e sentido a uma nova cultura política, fundada no aprendizado das lutas reivindicatórias, cunhando a noção de direito.

No âmbito da política social consolidaram-se os anseios de participação, *novas* forças sociais e um *novo* tipo de intelectual engajado, com repercussões na ação política dos setores populares. Evidentemente, a concretude desses efeitos combinados aos fatores do desenvolvimento econômico incorporou também elementos reativos, a exemplo da oposição ao comando exercido pelas elites locais e a presença da Igreja Católica como condições importantes para consolidação do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Comissão Pastoral da Terra (CPT), na década de 1970, e, posteriormente, o IBRACE, o Instituto de Formação e Assessoria Sindical – Sebastião Rosa da Paz (IFAS) e o Grupo Transas do Corpo em meados dos anos 1980.

No plano nacional, a modernização conservadora implementada na agricultura, durante a ditadura militar, ao aprofundar o desenvolvimento do capitalismo, elevou por décadas as taxas de crescimento econômico, acabou por refletir na composição da sociedade brasileira com a configuração de novas forças sociais, indicando, desse modo, uma sociedade mais urbanizada, mais diversificada socialmente, mais complexa em suas reivindicações sociais, econômicas e políticas. Para Ianni (1989), algumas dessas profundas

transformações acontecem décadas atrás e decorrem do acelerado processo de desenvolvimento da economia, em termos extensivo e intensivo, desigual e combinado, que viabilizou a expansão do capitalismo no campo. Na análise do autor,

acentuou-se a concentração e a centralização do capital. Cresceu a articulação entre o grande capital e o aparelho estatal. Também diversificaram-se as estruturas ocupacionais; e institucionalizaram-se as profissões em moldes corporativos. Desenvolveram-se as classes sociais na cidade e no campo. Aumentou e diferenciou internamente a classe média, cresceu a proletarização. As classes assalariadas adquiriram escala nacional, transbordando municípios, estados e regiões. (p. 111)

O padrão de industrialização adotado no Brasil permitiu um acelerado e substancial desenvolvimento econômico, o que impôs a modernização da agricultura, acompanhada de um processo intenso de sindicalização no campo e de um significativo crescimento da luta pela terra, ao passo que nas cidades uma nova fase de crescimento urbano marcou-se pela presença de diferentes segmentos sociais, que não só ingressaram na luta por modernos direitos, bem como para obter maior presença na cena política. A campanha das *Diretas Já* é expressão dessa dinâmica e, ao mesmo tempo, publicização e visibilidade da nascente sociedade civil brasileira.

As transformações estruturais efetivadas na sociedade brasileira, em Goiás, operaram mudanças, com nuances particularizadas, repercutindo na estrutura produtiva ou no espaço da distribuição da força de trabalho. São decorrentes dessas transformações a divisão territorial de Goiás e a criação do estado do Tocantins, no final dos anos 1980 (Norte de Goiás). Também ocorreram significativos impactos no fluxo migratório, na expansão urbana e na qualidade da rede de bens e serviços públicos. O quadro quantitativo dessas transformações pode ser visualizado pela análise dos indicadores estatísticos da tabela 1 que procuram dar conta dos contornos do processo de expansão capitalista no espaço rural e urbano, em Goiás.

Tabela 1

Goiás⁴ - indicadores básicos selecionados em 1960, 1980 e 2000.

Indicadores/Índice de	Ano		
	1960	1980	2000
Pobreza	0,458	0,705	0,683
Desigualdade	0,338	0,506	0,175
Escolaridade	0,219	0,547	0,428
Violência	0,960	0,583	0,700
Alfabetização	0,458	0,647	0,801
Emprego	0,295	0,546	0,549
Exclusão	0,429	0,546	0,549

Tabela produzida pelo autor

Fonte: POCHMANN M. (org.). (2003). Atlas da exclusão social no Brasil, v. 1 e 2.

As relações capitalistas, no Oeste de São Paulo, concretizadas com a expansão do café, possibilitaram a industrialização daquele estado, no século XX. A partir de então, os espaços vazios de Goiás começaram a ser ocupados com o objetivo de fornecer alimentos de baixo custo para a reprodução da força de trabalho da indústria e do café. A integração de Goiás ao desenvolvimento capitalista de São Paulo, como fornecedor de produtos agropecuários, intensificou o fluxo migratório e, conseqüentemente, o aumento da população. Segundo dados do IBGE, de 1940 a 1950, a população goiana cresceu 47,8%, ao passo que a brasileira cresceu 26%. Esse mesmo ritmo foi mantido, no período 1950-1960 – a brasileira cresceu 36,6%, e Goiás, cresceu 60,9%. As terras valorizaram-se e foram ocupadas por novos proprietários. Para completar esse quadro, na década de 1950, a construção

⁴ Em 1960 e 1980, os dados relativos ao Distrito Federal e Tocantins estavam incluídos nos dados de Goiás.

Para interpretação desses índices, considera-se que para cada indicador, a escala varia entre 0 – o tecido econômico e social em sua pior condição - e 1 – o tecido econômico e social na sua melhor condição.

de Brasília e da rodovia Belém-Brasília expandiu mais ainda o desenvolvimento capitalista.

Assim, a ênfase na integração do estado à economia nacional e a corrida pela modernização do país forjaram rupturas nos velhos arranjos políticos e a instauração de novos arranjos políticos em Goiás. Desses novos arranjos políticos, destacam-se: a fundação de Goiânia, na década de 1930 e a disputa entre os defensores do ensino público e os defensores do ensino privado, que resultou na criação da Universidade Católica de Goiás (1959) e Universidade Federal de Goiás (1960), como instrumento imprescindível no bojo do projeto nacional desenvolvimentista da época cujo objetivo não era, ensinar trabalhadores, mas construir projeto de elite, isto é dotar de mais um melhoramento moderno o estado que se expandia. Outro fator importante foi a transferência da capital federal, para Brasília, na década de 1960, como um empreendimento que acelerou a integração do estado de Goiás ao processo de modernização no País.

O estado de Goiás integrou-se, a partir dos anos 1960, na lógica das transformações da sociedade brasileira pela sua especificidade de economia agrária tipicamente dependente, ou seja, pela incorporação de extensas áreas de terras à expansão da pecuária, na forma de modernização imposta pelo padrão de desenvolvimento capitalista em curso. A modernização da agricultura acelerou o desenvolvimento do capitalismo no campo, com a finalidade de reprodução da propriedade capitalista, criando as condições necessárias para o desenvolvimento de uma política agrária que privilegiava as grandes empresas, mediante incentivos financeiros, de um lado, e, de outro, expulsava e reprimia os trabalhadores que lutavam pela terra. A finalidade dessa política, dentre outras, era reduzir parcialmente o poder dos latifundiários e, ao mesmo tempo, impedir o crescimento das lutas dos trabalhadores rurais, que vinham construindo suas formas de organização, sobretudo a partir de meados da década de 1950.

O Estado desempenhou papel importante como agente viabilizador da empresa rural, fornecendo o apoio financeiro necessário, e favorecendo a remoção de obstáculos que limitassem o movimento de capitais na região. "Armava-se, pois o Estado brasileiro de uma *rationale* cuja única lógica era a da intervenção – reconquista" ⁵ (OLIVEIRA, 1994, p. 7). Essa lógica apoiava-se no Estatuto da Terra e no Estatuto do Trabalhador Rural, bases delimitativas da política agrária, posta em prática e viabilizada pela concretização da Superintendência e Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e, posteriormente, pelo Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins (GETAT).⁶

A SUDAM, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Programa Fomentar, este último criado pelo governo estadual, foram os precursores das transformações ocorridas no estado, na década de 1970, promovendo desapropriações, loteamentos, construindo estradas, que possibilitaram a infra-estrutura necessária para estimular a instalação de grupos empresariais de outras partes do país. Por meio de empreendimentos que tornassem o Estado, como ator indutor e financiador do desenvolvimento, a agro-pecuária se modernizava. Como assinala Oliveira (1990):

Uma modernização agrária fortemente conservadora, mas que inverteu ou modificou as relações campo-cidade ou agricultura-indústria para constituir-se no que está sendo chamado de "complexo industrial"; uma intervenção estatal que financia a reprodução do capital mas não, financia a reprodução da força de trabalho. (p. 44)

⁵ Conceito utilizado por Francisco de Oliveira (1990): "reconquista parte do mesmo pressuposto de descobrimento: (...) o que descobre é seu, ele lhes dá o nome, o conforma e é o seu sujeito da descoberta, pois revela o que não existia. (...) Essa idéia de reconquista podemos remontá-la ao pensamento geopolítico brasileiro, basicamente em sua vertente militar: o que só seria politicamente viável a partir de um forte entrelaçamento entre os interessados na área e o Estado brasileiro" (p. 4).

⁶ Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins (GETAT) criado por Decreto-lei, em 1º de fevereiro de 1980, como órgão responsável pela regularização fundiária das áreas em conflito. Na verdade, o GETAT foi o braço militar na questão agrária e sua atuação na região intensificou mais os conflitos. Para melhor aprofundamento dessa questão, ver: MARTINS, J.S. (1984). *A militarização da questão agrária no Brasil*. Petrópolis: Vozes.

Tratava-se de uma modernização que fez crescer, substancialmente, os problemas de reprodução social, na crise econômica dos anos 1980, agravada pela transformação do país em uma sociedade urbano-industrial complexa e as políticas sociais que não acompanharam o ritmo dessas mudanças.

Em Goiás, uma primeira aparência da forma de manifestação dessas transformações dizia respeito à tendência acentuada de urbanização, em que se verificaram o acelerado processo de crescimento das cidades e o concomitante esvaziamento do campo. Em 1960, 70% da população goiana residia no campo e, na década de 1980, o percentual caiu para 19,19% e, atualmente (2004) é de 12,36%. O fenômeno da urbanização adquiriu relevância por tratar-se de uma realidade marcada tradicionalmente pela predominância da economia agrária. O esvaziamento do campo, nas últimas décadas, significou a expressa presença de migrantes nas cidades sem condições de acesso a empregos e bens sociais que garantissem a sua reprodução e o exercício da cidadania social e política.

O estado de Goiás, ao implementar as políticas setoriais⁷ aliadas a incentivos fiscais e financeiros, alavancou sua integração ao processo de desconcentração espacial das economias do Sudeste e do Sul do país e alcançou os primeiros lugares no *ranking* da produção brasileira em sorgo e tomate, com índices de 36,85 % e 27,92%, respectivamente, da produção nacional. A título ilustrativo, ainda cabe assinalar que a pecuária ocupa o segundo lugar na produção de carne e leite, com 11,47% da produção nacional.

⁷ A Constituição Federal do Brasil de 1988 estabeleceu mecanismos para descentralização de recursos e encargos do governo federal para estados e municípios. Os mecanismos de políticas setoriais e a reforma tributária proposta na nova constituição visavam amenizar o perverso sistema tributário que dificulta a fixação de critérios de equalização para implementação de políticas sociais e favorece a desigualdade entre as unidades da federação. Nessa perspectiva, a Região Centro-Oeste e o estado de Goiás beneficiam-se da reforma tributária e também de projetos específicos de demandas negociadas, programas e projetos públicos associados à expansão da fronteira agrícola da região – POLOCENTRO, PRODECER, PROFIR, dentre outros –, aumentando o dinamismo dos setores agro-pecuário e industrial, possibilitando a recuperação do Produto Interno Bruto (PIB) de Goiás.

Esse dinamismo reflete as políticas efetivadas pelo Estado, visando à sua inserção em mercados consolidados, melhor *ranking* no novo contexto técnico produtivo do país, aumentando as exportações para o mercado europeu. (Goiás, SEPLAM/SEPIM, 2004)

Nesse contexto de mudanças – alterações da estrutura produtiva, fluxo migratório intenso e expansão urbana desordenada – gestavam-se nos centros urbanos agrupamentos sociais que reivindicavam acesso aos benefícios sociais. Observa-se, a partir do final dos anos 1970, especialmente em Goiânia, a emergência de ações coletivas diversificadas que revelam as tentativas de sua organicidade. O surgimento de inúmeras associações de bairro, associações de moradores, Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), conselho de representantes, união das invasões, movimento estudantil, partidos políticos e outros, reivindicando do poder público atuação para resolver questões de moradia, de melhoria dos serviços urbanos e a extensão de equipamentos coletivos referentes à educação e à saúde, evidenciam a emergência das organizações sociais e políticas em Goiás, destacadamente na capital.

A emergência de agremiações de caráter mais reivindicativo, e, em seguida, a vinculação de suas lideranças político-partidárias ao movimento-partido contribuiu para o surgimento de um novo campo de organizações populares e sociais. Nessa mesma direção, categorias específicas de profissionais, no âmbito do serviço público, vieram à cena, formulando reivindicações, visando à melhoria de condições de trabalho e de salários. Servidores da área de saúde, do fisco, da comunicação, da educação, e outros organizaram-se e desenvolveram práticas sindicais. Entretanto, de toda a mobilização social do final da década de 1970 e primeira metade da década de 1980, a categoria de professores da rede estadual foi a que apresentou maior visibilidade pública. Tais agremiações expressaram e articularam certas condições estruturais da sociedade brasileira e goiana materializadas na modernização da economia e do aparelho estatal.

No conjunto, esses novos sujeitos sociais eram partes constitutivas do processo de desenvolvimento econômico que aprofundou o divórcio entre sociedade civil e Estado. Havia diferentes formas de luta com posicionamentos político-partidários definidos segundo o grupo de assessoria a que se articulavam ou as posições das lideranças que assumiram a direção de suas ações. Em grande parte eram grupos originados do trabalho de pastoral social da Igreja Católica. Cabe lembrar que, nesse período, os movimentos sociais passaram a estruturar-se em grandes blocos, o movimento sindical criou o Congresso das Classes Trabalhadoras (CONCLAT) e em seguida a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e União Sindical Independente (USI). O movimento popular articulava-se em torno do Conselho Nacional de Moradia (CONAM), da Associação Nacional de movimentos Populares e Sociais (ANAMPOS), etc. De acordo com Ianni (1989),

configura-se uma crise de hegemonia. A ditadura militar não tem mais em que legitimar-se. Perdeu suas mensagens políticas, dentre as quais destaca-se a indústria do anticomunismo. E perdeu seus trunfos econômicos, dentre os quais sobressaíam "o milagre econômico", "o Brasil potência", o lema "segurança e desenvolvimento". Sobrou-lhe a retirada. (p. 110-111; grifos no autor)

A Igreja Católica teve grande importância para as lutas e a organização dos setores populares no campo e na cidade. Como instituição dotada de voz e de ação social, dinamizava e fortalecia o movimento de resistência no período de ditadura militar. A Diocese de Goiás abriu um grande leque de trabalhos populares, atingindo a educação formal, a educação política, a saúde. Ações comunitárias e culturais absorveram como animadores ou executores, um quadro significativo de agentes de classe média, além, de padres, freiras e agentes de pastoral provenientes do Sul do país, com destaque para o grande número de assistentes sociais, pedagogos, seguido de sociólogos, advogados, artistas e médicos ligados a universidades, a serviços públicos e à militância partidária, os quais durante anos, desenvolveram pesquisas participantes com a finalidade de melhor orientar o trabalho com as classes subalternas.

A pedagogia desenvolvida pela Igreja consistia, fundamentalmente, em enquadrar e articular as dimensões simbólicas da religiosidade popular à visão de mundo ruralista da Igreja Católica. Essa visão concebia a sociedade ideal como a reunião de várias comunidades de pequenos produtores (GRZYBOWSKI, 1987, p. 71), e encontrou uma nova ênfase teológica – Teologia da Libertação – como espaço privilegiado de atuação. Mesmo sendo uma ação educativa pautada em uma ideologia basista, antimodernizante e antiintelectual, contou com a simpatia de intelectuais que a ela aderiram. A princípio, a nova pedagogia da Igreja obteve sucesso no meio popular, porque soube respeitar o modo de raciocinar dos grupos populares, a sua visão de mundo e a sua forma de expressar-se, valorizando sua fala, suas canções, suas poesias e sua cultura. A pedagogia católica desbloqueou os constrangimentos a que eram submetidos os camponeses e moradores da periferia, transformando suas expressões em discurso profético, o que possibilitou a organização de suas lutas.

A integração da Igreja Católica na frente de oposição ao regime militar ampliou enormemente suas alianças com os grupos políticos, por meio de um considerável contingente de pessoal qualificado, que se integrou ao trabalho pastoral. Assim, gradativamente, a Igreja Católica foi reformulando sua atuação no meio rural, buscando legitimação para influenciar sua relação com o Estado. A questão agrária colocou-se como foco da atuação da Igreja, o que possibilitou a criação de instituições ligadas à linha de leigos da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), com forte presença de profissionais da área de Direito e das Ciências Sociais e Política.

A nova atuação da Igreja Católica, a partir desse momento, inscrevia-se nas marcas da revisão que a Igreja estava realizando, desde o Concílio Vaticano II, de 1962 a 1965, e das novas linhas pastorais definidas, a partir de 1968, em Medellín, na Colômbia, e Puebla, em 1979, no México, culminando com a *opção preferencial pelos pobres*, cujo objetivo era promover uma atuação com os pobres, tendo a formação das CEBs como o núcleo de sua ação evangelizadora.

Modernização e revitalização do clientelismo

Com o objetivo de administrar os conflitos sociais e responder às reivindicações dos setores sociais, no campo da educação, da saúde, da habitação e da assistência social, o Estado, em Goiás, transformou-se em um sistema complexo de prestação de serviços, e passou a comprar vagas em escolas e hospitais da rede particular. A estratégia de passar para iniciativa privada as demandas dos segmentos sociais paupérrimos, por intermédio de convênios revelou-se, *um bom negócio* para os donos de escolas, creches, asilos e hospitais que viram ampliar-se significativamente seus dividendos, com a privatização dos gastos e dos investimentos públicos.

O acesso à escola constituiu-se em interesse imediato de todos os segmentos sociais, particularmente para o contingente de crianças e jovens mobilizados pelo fluxo campo-cidade. O protagonismo político dos professores da rede estadual ligou-se diretamente ao valor simbólico da escola como condição de mobilidade social, reivindicada pelos trabalhadores que, naquele momento, se articulavam aos interesses dos professores. Nesses termos, para atender a crescente demanda por escola o Estado inventou uma nova modalidade de convênio, uma parceria entre o público e o privado, cujo objetivo era o de:

permutar com os proprietários de escolas, funcionários públicos por bolsas de estudo em 48 cidades de Goiás abrangendo 93 escolas, sendo 77 ligadas a entidades religiosas (...) Igreja Católica, Centro Espírita, Igrejas Evangélicas e 11 escolas ligadas ao Rotary, Maçonaria, Lyons, SENAI, SESI e Campanha Nacional de Educandários Gratuito – CENEC. (LOUREIRO, 1993, p.38)

Segundo Loureiro (1993), esse mecanismo passou a atender algumas famílias de trabalhadores, por intermédio de algumas bolsas trocadas por funcionários públicos, aumentando significativamente o número de empregos na máquina estatal e, ao mesmo tempo, revelou-se uma forma clientelista de fazer política, privatizando os serviços públicos. O Estado começou, desde

então, a ceder para a iniciativa privada, o excesso de serviços públicos, em uma permuta repleta de vantagens políticas. Na análise de Loureiro (1993),

o Estado poderia continuar contratando novos funcionários, o que renderia votos e apoio político aos seus dirigentes e atenderia também, o interesse dos funcionários que, colocados à disposição de estabelecimentos por eles escolhidos, tornavam-se, assim, fiéis cabos eleitorais. O proprietário teria na sua escola funcionários aprovados por ele, mais remunerados pelo Estado. O convênio, além dessas vantagens que traz ao proprietário, propiciava a criação de um clima de cumplicidade entre as partes que poderia resultar em outros benefícios posteriores. (p. 38).

O crescimento de vagas na educação básica, com base nos convênios, a partir dos anos 1980, instituiu a Secretaria de Educação como o principal órgão empregador do Estado, cuja peculiaridade deve ser analisada, observando-se, como assinala Canesin (1993), o modo de operar desse órgão público, na dinâmica da vida política de Goiás,

o que significa examinar o papel que essa Secretária exerce no reordenamento da prática clientelista em Goiás. O clientelismo enquanto prática (...) exprime não só uma relação de dependência e domínio, mas antes de tudo uma relação de troca que regula as relações sociais. (p. 93)

Ao longo dos anos, o clientelismo tem se revitalizado, como forma de as oligarquias agrárias edificarem redes de relações políticas, nomeando servidores públicos no plano da burocracia governamental. Dessa forma, o poder local assentou-se historicamente na funcionalidade de um sistema de distribuição de cargos públicos entre os membros das famílias ou entre pessoas aliadas, sobre as quais exerce influência.

O clientelismo que, como forma de relação entre governo e sociedade, sempre se recompõe em Goiás, tem se constituído um traço marcante das relações políticas que, mesmo com as alterações na estrutura produtiva e crescente urbanização, simplesmente redefiniram e modernizaram as formas de apadrinhamento político. Em suas múltiplas formas de manifestação, o clientelismo não deixa de ser uma forma de convivência ou conivência

política considerada legítima, sobretudo nos momentos eleitorais, servindo como elo de uma corrente, sobre a qual se assenta o pacto entre o executivo e o legislativo, com o objetivo de articulação e de mobilização dos agentes políticos para obtenção de favores e de dividendos eleitorais.

As transformações produziram impactos significativos no plano dos arranjos institucionais em Goiás, seja no que diz respeito às relações econômicas, seja em termos da dimensão política que alterou de forma profunda a cultura goiana. No cerne dessas transformações, a ação combinada do novo papel estratégico do executivo e do legislativo, a partir da década de 1960, juntamente com as características do desenvolvimento econômico no plano nacional, provocaram o desaparecimento das oligarquias rurais que se modernizaram e se constituíram como empresários, bem como o deslocamento de outros grupos dominantes, além do surgimento de novos empresários que ganharam súbita projeção e expressividade. Lideranças históricas de alta visibilidade política, nas etapas anteriores, foram desalojadas. Em outras palavras, ocorreu um processo de renovação induzido pela ação do Estado, que redefinia a atividade econômica, bem como repassava, ao setor privado, parte do patrimônio público, com reflexos no aprisionamento da sociedade civil pelo Estado.

Como decorrência da modernização econômica – eficaz para garantir a instauração de indústrias e a expansão do capitalismo em Goiás –, a sociedade terminou por extravasar os limites institucionais definidos pelo Estado, por meio da criação de uma infinidade de canais de participação e de mecanismos adicionais de publicização dos seus interesses. Não se tratava apenas da proliferação de grupos, mas do aumento do grau de organização e de autonomia de segmentos da classe trabalhadora. No terreno das transformações, a figura do intelectual emergia como necessidade de racionalização da burocratização, objetivando configurar um novo tipo de dominação. Desde os anos 1960, estabeleceu-se uma convergência de função dos intelectuais nas duas universidades de Goiás – Universidade Federal de Goiás (UFG) e Universidade Católica de Goiás (UCG) – e nos órgãos estaduais

para, em um segundo momento (início dos anos 1980), alguns atuarem de forma mais orgânica – como o intelectual orgânico, apontado por Gramsci, ou o intelectual coletivo, defendido por Bourdieu (2001) – nas diversas instâncias de organização da classe trabalhadora. Gramsci (1989) declara:

Cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhes dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político. (p.3)

O desenvolvimento das instituições culturais, das organizações políticas e da máquina burocrática traduzia, em ampla medida, as transformações por que passavam então as relações entre os diferentes segmentos sociais em Goiás e, por outro lado, refletia as demandas de bens e de serviços sociais em época de repressão que operaram mudanças significativas na cultura política do Estado – a cidadania colocava em xeque o clientelismo. Assim, se é verdade que parte da intelectualidade e de agentes de pastoral se empenhou em preservar e ampliar sua presença, tanto nas instituições políticas como na criação de centros de apoio aos movimentos sociais, não resta dúvida de que as transformações ocorridas, na cultura política goiana, eram indissociáveis da situação material e social dos envolvidos.

Interessa sublinhar, por ora, que a emergência dos sujeitos coletivos em Goiás se constituiu, não apenas como forma, mas também como conteúdo das relações políticas dos anos 1980. O fato novo é que as lutas pela democratização da sociedade brasileira delinearam um novo perfil de lutas e de organizações sociais profundamente interligadas à dinâmica sócio-política, caracterizadas pelo ascenso do movimento reivindicatório operário e pela publicização das demandas ligadas ao campo da educação, da saúde, da moradia e da terra. Nesse sentido, as lutas protagonizadas pelos movimentos sociais foram e ainda são expressões da tentativa de construir esferas públicas e de consolidação das demandas sociais acumuladas e reprimidas

ao longo de décadas. Os movimentos sociais agitaram a vida política brasileira e engendraram novas formas de articulação entre Estado e sociedade com base na dinâmica societária desenvolvida nos processos reivindicatórios de bens e de serviços públicos e na formulação das políticas públicas após a promulgação da Constituição de 1988.

A criação e a consolidação dos *centros de educação popular*, a serviço dos movimentos sociais, em Goiás, têm estrita ligação com a emergência das lutas sociais, particularmente aquelas empreendidas pelo chamado novo sindicalismo, por posseiros, movimento dos sem-terra, pela campanha *Diretas Já*, por associações de bairro, pelo movimento de defesa da escola pública, de participação nos debates da Assembléia Nacional Constituinte e etc. As lutas empreendidas por esses sujeitos concretizaram, provavelmente um dos mais surpreendentes *surtos* associativos do Brasil, porque a diversidade de manifestações incluía, além de segmentos da classe média, também os chamados setores populares. Decorre disso o aparecimento na cena pública de um novo tipo de intelectual engajado, portador de um pensamento político-social que, na última década do século 20, majoritariamente ocupa espaços na vida política brasileira.

Assim, o surgimento do IBRACE, em 1984, explica-se ao mesmo tempo pela presença de três fatores: a liberalização política do período final do regime militar; as mudanças estruturais na economia agrária do Estado que modernizou sua agricultura; e a aliança entre intelectuais e setores populares. Esses três fatores são os eixos condutores desta reflexão acerca da consolidação do IBRACE.

As origens do Instituto Brasil Central (IBRACE)

O processo de transição do regime político, o evento de Puebla, México – que formalizou a *opção preferencial pelos pobres* da Igreja

Católica – e, em particular, a emergência da sociedade civil incidiram, fundamentalmente, para a politização dos intelectuais que puseram seus pensamentos a serviço da formação de lideranças populares e da criação de espaços participativos, estabelecendo as condições para o surgimento de centros de assessorias e de organização do movimento sindical. A presença dos intelectuais nas manifestações e nas organizações sociais produziu um saber social que repercutiu de forma significativa na cultura política do estado de Goiás.

No bojo dessas mudanças, a Universidade Católica de Goiás (UCG), instituição educacional da Arquidiocese de Goiânia, redefiniu seu projeto de intervenção na sociedade, colocando em outro plano suas relações com o Estado, a sociedade e a educação. De acordo com o documento *Carta de Princípios n.1* (UCG,1981), considerado o marco normatizador dessas mudanças, a UCG assumiu “como missão a necessidade de estar integrada à vida nacional e poder responder com espírito criador e coragem às exigências do próprio país”. O documento recomenda como condição para efetivação desse propósito: “viver em contínua auto-análise e tornar sua estrutura operacional flexível para responder ao desafio da própria região ou nação (...) nos confrontos das relações de poder e no terreno das ideologias” (p. 2-3).

A preocupação de inserção da UCG no quadro das transformações econômicas políticas e sociais constituiu uma necessidade imperativa para formulação de um novo projeto de universidade, em conformidade com a *onda* democratizante que varria o continente latino-americano. Assim é que, por intermédio das denominadas *Grandes linhas operacionais*, desenhadas com base na *opção preferencial pelos pobres* – orientação e compromisso assumido pela Igreja Católica após a realização do Concílio Vaticano II, em 1964 –, e das novas linhas pastorais definidas nas conferências episcopais da América Latina, iniciou-se o processo de reestruturação da instituição.

Esse anseio mudancista, ante o nascimento da sociedade civil brasileira, refletia uma visível influência da teoria freiriana⁸, com sistematizações mais fundamentadas na teologia da libertação, dos discursos emancipacionistas que propunham a derrubada do regime militar, assim como do considerável número de revisões e produções teóricas no campo marxista, que redimensionou a estrutura acadêmica da Universidade Católica de Goiás. Essa investida no âmbito acadêmico da universidade “construiu e disseminou um projeto político-pedagógico, comprometido com os interesses dos marginalizados e excluídos da sociedade, para a construção de um saber-poder, a serviço das causas populares” (SILVA, 1999, p. 14).

A construção do projeto político-pedagógico, no início dos anos 1980, também criou as bases para a inserção de intelectuais e de alunos independentemente de suas agremiações partidárias no trabalho de formação e organização popular, com destaque para o Programa de Alfabetização de Adultos. Com a finalidade de implementar uma *educação comprometida com os pobres*, a UCG foi dividida em Vice-Reitorias, em 1981, e coube à Vice-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis (VAE), formular uma série de programas e de projetos para atuação em comunidades de Goiânia e no interior do estado, cujos aspectos teórico-metodológicos se pautavam na educação popular, tendo como referenciais o Documento de Puebla e os estudos de Paulo Freire e Carlos Brandão. O caráter interdisciplinar desses programas possibilitou aglutinar docentes de diferentes áreas e, ao mesmo tempo, constituiu-se como espaço para estágios dos alunos dos cursos de Serviço Social, Pedagogia, Direito e Psicologia, dentre outros, com supervisão de professores vinculados aos diversos departamentos da universidade que passaram a atuar nas periferias urbanas, nos sindicatos e em associações do meio rural goiano.

A preocupação em viabilizar o novo projeto da UCG demandava a urgente necessidade de socializar uma visão global dos profissionais da

⁸ Basicamente a obra *Pedagogia do Oprimido* de Paulo Freire (1980)

universidade, objetivando uma correta articulação entre teoria e prática que, em um primeiro momento, foi referendado e executado pela pesquisa participante⁹. Sobre pesquisa participante é importante assinalar que, desde a década de 1960, a sua utilização é incentivada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), como principal fonte de embasamento para a ação das dioceses. Esse propósito já era prática comum na Diocese de Goiás, que objetivava diagnosticar a realidade com base no método “ver, julgar e agir” e elaborar com propriedade seus planos pastorais. Assim, o trabalho de *leitura da realidade* significativamente contou com a simpatia e a adesão dos intelectuais em Goiás. Data de 1978 a primeira *pesquisa participante* na Diocese de Goiás, com o título *O meio grito: um estudo sobre as condições, os direitos, o valor e o trabalho popular associados aos problemas de saúde em Goiás*, coordenada pelo Centro Ecumênico de Documentação e Informação - CEDI.¹⁰

É necessário afirmar que o estreitamento das relações entre UCG e sociedade formatou as pré-condições para o surgimento do IBRACE, cujo pano de fundo são as mudanças na conjuntura política do Brasil, as transformações na ação da Igreja Católica, a reorganização político-partidária e a emergência de movimentos sociais e sindicais com novas características,

⁹ É uma modalidade de pesquisa, em que pesquisadores e pesquisados são sujeitos de um mesmo trabalho comum, embora com situações e tarefas distintas. Pretende ser um instrumento a mais de reconquista popular, cujo propósito é conhecer a realidade para poder transformá-la. Trata-se da metodologia desenvolvida e divulgada no mundo pelo Instituto de Ação Cultural (IDAC), com sede em Genebra, criado por Paulo Freire e outros colegas de exílio. Cf. Brandão, (1981) e (1984).

A pesquisa participante é entendida como “uma modalidade de conhecimento coletivo do mundo e das condições de vida de pessoas, grupos e classes sociais”, em que a *participação* não envolve uma simples atitude para conhecer a cultura que pesquisa mas “determina um compromisso que subordina o próprio projeto científico de pesquisa ao projeto político dos grupos populares cuja situação de classe, cultura ou história se quer conhecer porque se quer agir” (BRANDÃO, 1981, p. 9-14).

¹⁰ O CEDI é um organismo de prestação de serviços aos movimentos sociais organizados, criado em 1974, no Rio de Janeiro, cuja perspectiva de ação nas Igrejas e seus organismos especializados é pautada por uma intenção ecumênica firmemente estabelecida, desde suas origens, como organização de prestação de serviço e que sempre sintonizou as principais aspirações do movimento ecumênico, tanto no plano nacional como internacional. Cf. LANDIM (1993).

como sua autonomia diante do Estado e as primeiras manifestações pelo exercício da vida cidadã.

Além disso, é importante destacar que o *clima de abertura política*, com base na Lei de Anistia aos presos políticos e na reforma partidária, arejou a vida político-acadêmica da UCG. A contratação de intelectuais ex-presos e exilados como docentes dinamizou o espaço universitário, com a reorganização do movimento estudantil e a rearticulação das tendências políticas, forjando um campo de disputas pela direção dos movimentos docente e estudantil, também com reflexos na redefinição do projeto pedagógico e do perfil político-administrativo.

Outros fatos importantes para apreender a conjuntura que viabilizou a estruturação dos centros de apoio aos movimentos sociais em Goiás são os limites impostos pela hierarquia da Igreja Católica, sob pressão do Papa. Em meados da década de 1980, o Vaticano investiu contra as práticas decorrentes da denominada *opção preferencial pelos pobres* na América Latina. A estratégia implementada pelo Vaticano de desestruturar a ala progressista da Igreja Católica no Brasil surtiu efeito, impondo uma nova formulação diante dos conflitos agrários e das ações pastorais que lhes concerniam, recolocando os termos da relação entre Igreja e Estado, em outros patamares.

O nascimento do IBRACE

Em Goiás, a tendência de recuo da Igreja Católica incidiu na necessidade de se criarem espaços *alternativos*, isto é, fora da Igreja e da UCG para continuar assessorando os movimentos sociais. Nasceu, assim, a idéia dos centros, como declara um dos entrevistados.

Você tinha uma possibilidade real, a liderança forte no Estado que é Dom Fernando, não estava bem de saúde e nossa preocupação em face da morte do mesmo, isso se confirma um ano depois, de que tal fato trouxesse impacto imediato na Igreja de Goiás e na universidade. Então era preciso

criar um canal, um instrumento, um espaço que continuasse a trabalhar com a Igreja e com as universidades e que não estivesse subordinado hierarquicamente, administrativamente e politicamente ao novo bispo. (ENTREVISTA 1, 2003)

Em relação à ação pastoral, os centros de assessorias constituíram-se como espaço para renovação e maior autonomia dos agentes de pastoral diante da hierarquia eclesial. Cabe assinalar que o avanço e a articulação da ala progressista da Igreja Católica, em Goiás, sempre se confrontou com a ofensiva da ala conservadora da própria Igreja e da reação armada da oligarquia rural, organizada na União Democrática Ruralista (UDR)¹¹.

No campo das esquerda-partidárias a rearticulação das siglas partidárias, como o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B), além de inúmeras tendências político-partidárias – espécie de partidos satélites, após a Guerrilha do Araguaia –, de um lado e, de outro, a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido Democrático Trabalhista (PDT), instituíram a dinâmica de disputas pela ampliação de quadros e de suas bases ideológicas, com conseqüências importantes para o fortalecimento das nascentes organizações sociais em Goiás. O movimento popular e sindical, no que se refere às suas bandeiras de luta, direção política e estrutura organizativa, também passou a ser objeto de disputas ideológicas e políticas dessas diferentes agremiações partidárias. Nessa perspectiva, coube aos centros a finalidade de divulgação dos projetos políticos e *capacitação* de quadros para militar nas diversas tendências ou partidos políticos, requisitados no movimento social. Os centros instituía-m-se como *Escola de Formação Política*.

¹¹ A criação da UDR deu-se em Goiânia na Federação da Agricultura e foi protagonizada por Plínio Junqueira Júnior e Ronaldo Caiado que “acabaram se convencendo de que uma entidade classista não atrelada ao Ministério do Trabalho seria mais conveniente do que um partido político, por proporcionar a autonomia e a independência necessária para o tipo de ação que a UDR se propunha realizar. (...) A maior identidade entre Plínio Junqueira Júnior e Ronaldo Caiado consistia na visão sobre a inevitabilidade da violência e na identificação do inimigo comum: a Igreja progressista e o Movimento Sem-Terra” (BRUNO, 1997, p. 51).

Pode-se perceber, portanto, a constituição do IBRACE como a convergência desses diferentes e combinados fatores. O instituto consolidou-se como um padrão estrutural de comprometimento vigoroso com as lutas sociais, a ponto de suscitar um campo próprio de concorrência, em condições de proporcionar gratificações materiais e simbólicas nos projetos e na direção das atividades políticas. A concretização do IBRACE diz respeito ao envolvimento dos intelectuais pelas engrenagens da militância política, ou melhor, pelos agrupamentos ou organizações políticas que competiam pelo controle do Estado. Pode-se argumentar, então, que o processo de radicalização política e a democratização em curso conduzida pelos diferentes sujeitos coletivos, em última instância, determinaram a criação do IBRACE, como espaço de atuação para os *intelectuais orgânicos* do movimento.

Nesse cruzamento de determinações, segundo sua Carta de Princípios, de 1984, o IBRACE constituiria a forma de assegurar os trabalhos de pastorais progressistas que, desde meados da década de 1970, são desenvolvidos em Goiás, bem como um canal de inserção dos militantes políticos, objetivando ser “um organismo aberto, civil, sem finalidade lucrativa, um lugar de vida, de trabalho e de luta, solidário e a serviço da causa popular no Brasil Central” (IBRACE, 1984). O instituto foi criado para desenvolver trabalhos com os movimentos populares da Região Centro-Oeste brasileira, na perspectiva de contribuir para a construção de uma sociedade justa, fraterna e igualitária.

Sediado em Goiânia/GO, mas com perspectivas de atuação em toda Região Centro-Oeste do país, o IBRACE foi fundado em 1984. As atividades de mobilização para a solenidade de criação do instituto constituíram tarefa de intelectuais das universidades Católica e Federal de Goiás, de agentes de pastoral, de militantes sindicais ligados à recém-criada CUT/GO e de lideranças populares urbanas, que se tornaram seus sócio-fundadores. Um entrevistado declara:

A preocupação de constituir o IBRACE foi muito curiosa! Quando o reitor estava terminando seu mandato viu a necessidade de que a universidade pudesse criar canais de inserção para estagiários, professores e mesmo as lideranças que

surgiram no movimento popular como um canal de expressão, de organização e de ter uma certa autonomia, na medida em que a Universidade poderia ter oscilações no interior dela mesma (ENTREVISTA 2, 2003).

Com o objetivo de desenvolver uma práxis social, entendida como *viver de maneira nova as relações teoria-prática*, o IBRACE organizou-se em cinco programas de ação. Os cinco eixos diretivos das atividades do IBRACE, pelo menos no estatuto, cobriam todas as temáticas das ações coletivas modernas. Os programas foram denominados de: (I) Defesa dos Direitos Humanos; (II) Sabedoria e Cultura Popular; (III) Pastoral Popular Ecumênica; (IV) Programa Indigenista e; (V) Ecologia. Verificou-se que tais programas são idênticos aos formatados pela VAE-UCG, em 1981. Nesse sentido, o IBRACE levou o trabalho de extensão da UCG para o campo do assessoramento e apoio ao movimento social, com a finalidade de efetivar práticas educativas focadas na *atuação política dos sujeitos coletivos*.

As práticas educativas, isto é, a materialização e a transformação dos princípios em atos educativos e organizativos dos trabalhadores eram atribuição da Diretoria Geral e Executiva, em estreita relação com a Assessoria Técnica. Para efetivar sua atuação com os setores populares, visando construir uma *nova práxis social* e um *saber social* comprometidos com a transformação das estruturas injustas, o IBRACE concebe e requer para seus quadros - uma assessoria técnica constituída de,

pessoas qualificadas, com formação interdisciplinar, humanista, socialmente comprometida com a causa dos trabalhadores. Pessoas que estejam preocupadas com que seus assessorados sejam sujeitos de sua própria organização política, bem como apreenderem os instrumentos necessários ao exercício da cidadania, da democracia e respeito aos direitos humanos. Uma característica da assessoria prestada [pelo IBRACE], reside no fato de também ser campo de estágio de universitários das Universidade Católica de Goiás e da Universidade Federal de Goiás, objetivando contribuir com a formação deste tipo de profissional. (IBRACE, 1984)

O envolvimento do IBRACE na luta pela moradia urbana e em outros movimentos reivindicatórios urbanos abriu espaço na agenda dos assessores

que, de modo sistemático, passaram a acompanhar os acampamentos, bem como o processo de assentamento dos sem-terras em Goiás. O entendimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terras (MST) como *ator social autônomo* foi apontado pelos entrevistados como fator incondicional e norteador das práticas educativas desenvolvidas pelo instituto. Decorrem desse posicionamento várias críticas e uma forte tensão com os demais parceiros e mediadores, sobretudo, com a Comissão Pastoral da Terra (CPT).¹² Cabe destacar que a questão fundiária e agrária em Goiás, em razão de sua especificidade na economia, constituía motivo de disputas entre trabalhadores rurais e facções da classe dominante, da mesma forma que ocorre no tocante à condição e direção do processo de luta entre *centros de apoio e de assessoria*, Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Goiás (FETAG), partidos políticos, CPT e Estado. Um entrevistado assinala:

O IBRACE sempre foi visto como um instituto acadêmico e todo preconceito que isso implicava em relação a determinados setores. Eram os acadêmicos que queriam se apropriar do movimento, instrumentalizar, embora todos recém-formados, ou ainda em formação não se tratava de uma apropriação por parte da academia, de um movimento ou do próprio instituto (ENTREVISTA 3, 2003).

Em relação às práticas pedagógicas, no primeiro momento de vida do IBRACE, os depoimentos recolhidos na pesquisa são unânimes em afirmar que esse espaço era o diferencial do instituto e, portanto, um campo de intenso conflito. A educação é compreendida pelo IBRACE como um instrumento que possibilita aos trabalhadores acesso ao conhecimento formal, seja por intermédio da alfabetização de jovens e adultos seja pela formação política. Funciona, ainda, como condição do domínio de conceitos sócio-políticos que favorecem a viabilização de negociações nas instâncias públicas nas quais esses trabalhadores enfrentam verdadeiras arenas de luta.

¹² A questão da luta pela direção e condução das lutas dos trabalhadores rurais, e mesmo a definição sobre o protagonista das transformações políticas no campo e na cidade, são divisores de águas nas concepções e práticas dos assessores.

Para complementar o quadro sobre os procedimentos do trabalho pedagógico, a função do conhecimento e a direção das transformações, vale apenas citar mais um trecho de uma Entrevista:

Nós sempre trabalhamos formação ligada à experiência e à análise de conjuntura. Era sempre um exercício de vincular à experiência local, regional as tendências macro-sociais, então a gente sempre estava trazendo, fazendo eventos, e em todos os encontros que a gente organizava abria-se com a análise da conjuntura e era análise de conjuntura pensada pelos sujeitos, pelos protagonistas e assessorada em determinado momento pelos intelectuais (ENTREVISTA 4, 2003).

A criação do IBRACE, na condição de pioneiro na região, gerou perplexidade e tensão nos movimentos, nas organizações e na própria Igreja. A tensão com a Igreja explica-se pelo fato de o IBRACE ser pioneiro na região e não ser um espaço criado pela Igreja Católica. Esta, por intermédio da CPT, tinha se consolidado como única e exclusiva mediadora na questão agrária, em Goiás. O IBRACE era uma nova instituição, criada no ambiente universitário, portadora de um forte viés político partidário do PT e, majoritariamente, composta de mulheres que ameaçavam as concepções de trabalho de base, assessoria e formação até então desenvolvidas pela Igreja e alguns militantes de partidos políticos. Algumas entrevistas comentam as reações à constituição e atuação do IBRACE:

ainda não se colocava na nossa região a necessidades de se criar um centro de educação popular com as características do IBRACE. Essa era a primeira questão, outra dizia respeito a nossa identidade e função junto às organizações. Então explicar o que era o IBRACE era um exercício titânico, porque as pessoas perguntavam: "Mas vocês não são da igreja? Respondíamos que não. Mas não são do partido? Também respondíamos que não. Mas milita no partido?" Militamos! (ENTREVISTA 1, 2003).

Você tinha uma equipe fundamentalmente feminina, então você ainda tinha que explicar que nós não éramos as meninas do Diretor do instituto. Tínhamos que a todo momento afirmar que nós não éramos só academia, nossa atuação não era um simples exercício dos acadêmicos frente o real, quer dizer você tinha que dizer: "Não, a gente vem de uma formação diferenciada, olha, mas a gente quer se inserir!" (ENTREVISTA 5, 2003)

Os primeiros tempos do IBRACE

As entrevistas enfatizam a fundação do IBRACE como estratégia do movimento em reação à direitização da Igreja Católica e suas conseqüências para UCG e para o movimento social. Entretanto, para analisar o conjunto de processos políticos que caracterizou o Brasil e Goiás, no mesmo período, torna-se relevante a disputa pela direção política das lutas sociais, particularmente aquelas empreendidas pelo chamado novo sindicalismo, pelo movimento de posseiros e pequenos agricultores, pela organização de moradores, pelo movimento de luta pela defesa da escola pública e outros, o que representava, segundo a concepção programática das tendências políticas, a necessidade de articular essas iniciativas ao partido político. Foram também lutas que concretizaram o surpreendente processo de emergência e de consolidação de diferentes projetos e estratégias de ação política no campo da esquerda na região.

No campo do novo sindicalismo, os professores da rede pública surgiam na cena pública como uma grande força e expressão política em colisão com o Estado, e se organizaram no Centro de Professores de Goiás (CPG), atual Sindicato dos Trabalhadores na Educação de Goiás (SINTEGO)¹³. Nessa mesma linha, os posseiros e inquilinos urbanos agrupados em sua federação (FEGIP) publicizavam sua demanda por moradia saneamento, saúde, educação etc. Na cena rural, a relação entre os trabalhadores rurais, especialmente os sem-terra e a CPT, estabelecia-se de forma tensa, conseqüência da redefinição da Igreja na Nova República. Além disso, como resultado da liberalização política característica daquela época e, igualmente, das transformações econômicas, outros atores, como o Estado, os diferentes partidos políticos e instituições, como a Igreja Católica, entraram vigorosamente na cena

¹³ Para maior aprofundamento ver CANESIN (1993). *Um protagonista em busca de interlocução: um resgate da história do movimento de professores da rede pública de 1º e 2º graus em Goiás, na conjuntura 1979/1989*. Tese. Pontifícia Universidade de São Paulo. (PUC/SP).

política, disputando influência e controle do processo de organização, além de propor projetos de mudança ou de continuidade que, com o tempo, se tornaram crescentemente polarizados entre si.

Cumprir frisar esses aspectos tendo em vista que os conteúdos substantivos das tensões e dos diferentes projetos políticos em disputa têm a ver com a conjuntura da criação do IBRACE. Buscava-se a institucionalização de um espaço para aglutinação de professores, alunos, agentes de diversas pastorais, CPT, direção e militantes do Partido dos Trabalhadores (PT), membros do Centro de Justiça e Paz (CPJ), assessores do Secretariado de Pastoral Arquidiocesana de Goiânia (SPAR), representantes dos movimentos sociais e dirigentes da Central Única dos Trabalhadores (CUT), objetivando costurar um plano de trabalho comum para essas diferentes forças sociais. A tentativa de construção de um plano de ação comum constitui a expressão e a materialidade do IBRACE.

No processo de discussão e de elaboração do planejamento-ação, em especial, a composição das equipes de trabalho e os campos temáticos de atuação e suas respectivas posturas políticas, afloraram e tomaram proporções gigantescas as questões ligadas às estratégias de transformações – mediante os partidos políticos ou movimentos sociais –, tendo como pano de fundo a relação campo-cidade. A costura de forças sociais que possibilitou a concretização do IBRACE desfez-se. Enfim, um ano depois, os diferentes programas das tendências políticas aglutinadas no Instituto revelaram-se incongruentes e vieram à tona as disputas internas, resultando na saída dos membros ligados à questão agrária, que pertenciam aos quadros da CPT. Com base nos documentos políticos da época, a discórdia dizia respeito ao sentido e à função dos assessores, bem como ao protagonismo histórico.

A CPT – ocupante do cargo de vice-presidência do IBRACE –, ao romper com essa articulação de forças, carregou consigo o projeto de atuação com os rurais. No âmbito da CPT, naquele momento, vivia-se uma *crise de identidade* deflagrada com a intervenção do Vaticano na Igreja Católica do

Brasil. A presença do IBRACE, com seu caráter *leigo* de atuação no movimento social, redimensionava essa crise e aguçava o conflito interno na CPT, que não se reconhecia nem como pastoral, nem como organismo de representação de interesses econômicos e/ou políticos. Tratava-se de uma instituição vinculada à CNBB, mas que não se identificava com as novas diretrizes da Igreja, e passou a viver em constante tensão com o movimento dos sem-terra e sindicatos que buscavam autonomia, e que criaram suas próprias assessorias.

O desenrolar do processo ocasionou a saída de quadros da CPT e culminou na fundação de um novo instituto: o Instituto de Formação e Assessoria Sindical "Sebastião Rosa da Paz" (IFAS), em 1985, tendo como objetivo principal contribuir para a formação e a organização sindical e política dos trabalhadores, com as próprias organizações de base, entendendo a organização dos trabalhadores como sujeito coletivo, com o propósito de qualificar a ação e a intervenção das direções em suas bases e na sociedade. O IFAS cumpriu importante papel na renovação e na democratização das Federações de Trabalhadores Rurais de Goiás e Tocantins, na consolidação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), na estruturação do Partido dos Trabalhadores (PT) e nas administrações populares do campo democrático.

Em meados dos anos 1980, emergiu como força organizativa a questão da mulher no campo e na cidade, no que se refere à sua exploração e à forma de organização, e entram em cena o feminismo e a consolidação de um centro de formação da mulher, *Grupo Transas do Corpo* com características e demandas urbanas.

A criação do Grupo Transas do Corpo, em 1987, está intimamente vinculada ao processo de abertura política verificada no Brasil, em toda a década de 1980, e à emergência de um novo feminismo. No entanto nasceu, sobretudo, de um desejo comum às quatro fundadoras, como revela o documento:

o de sair das estruturas rígidas e burocratizadas que caracterizavam, e ainda caracterizam, o setor público no país. Tampouco pensávamos em entrar para o setor privado, dado que nenhuma de nós ostentava talento particular para a esfera dos negócios. O campo aberto pela sociedade civil em pleno processo de redemocratização pareceu-nos o lugar certo. O feminismo já se constituía como espaço de vivência política, e nossas formações nos campos da saúde e das ciências humanas se mostravam as ferramentas para intervir no social; juntou-se a isso pitadas de sonhos, utopias e ardor juvenil, e eis que formamos o Grupo Transas do Corpo, ou Transas do Corpo, ou simplesmente Transas. (GRUPO TRANSAS DO CORPO, 1987)

Com base nos documentos do Grupo Transas do Corpo, os campos temáticos da saúde e da sexualidade foram, a um só tempo, escolha e contingência. "Motivadas por nossas formações – saúde pública, educação, psicologia, nutrição – encontramos uma marca muito forte das questões envolvendo saúde no movimento feminista". (GRUPO TRANSAS DO CORPO, 1987) Também, segundo suas fundadoras, não restavam dúvidas de que a sexualidade seria a chave para um longo processo de transformação de suas próprias histórias e de outras mulheres. Sobressaem na atuação do grupo, as atividades ligadas à Secretaria e Delegacia das Mulheres, bem como atividades formativas com professores da rede pública e jovens e adolescentes.

Com base nos dados da pesquisa, por vezes curiosos, e nas análises constantes em autores consultados sobre as ONGs, percebe-se alguma distinção e aproximação concernentes às origens do IBRACE e das ONGs brasileiras. Há um conjunto expressivo de componentes convergentes e inúmeras especificidades que dizem respeito aos impactos das transformações sócio-políticas em Goiás; à dimensão e mobilização da sociedade civil; à questão da reforma agrária; à presença dos movimentos sociais na cena política e; ao rearranjo político das forças conservadoras no Estado de Goiás.

Tendo por referência certos indicadores usuais, como origens, funcionamento, formato, objetivos e profissionais, a história do IBRACE, do IFAS, do Grupo Transas do Corpo confunde-se e se constitui como parte do processo de emergência das classes médias, na condição de sujeitos políticos

e de uma infinidade de manifestações e organizações que formataram a abertura política brasileira. O IBRACE diferencia-se de outros centros por originar-se dos círculos universitários, isto é, fez-se como um agrupamento de intelectuais, com pensamento e ação voltados para a organização da sociedade civil. Portanto, essas características configuraram seu caráter de articulador de movimentos sociais ou coordenador de redes de direitos humanos, bem como campo de estágio profissional, o que implica dizer que a relevância do IBRACE é dada pela sua capacidade de elaborar e difundir um pensamento político-social que acabou por direcionar e recompor as ações coletivas, os espaços acadêmicos, os outros centros e os aparelhos de Estado. Sua relação com os movimentos sociais e políticos favoreceu e espalhou uma nova concepção de Estado, de prática política e da própria razão de ser das ações coletivas e da estruturação do instituto.

O IBRACE nasceu do circuito universitário em Goiás, basicamente, formado por professores da UCG e da UFG, objetivando efetivar em outro plano as relações entre teoria e prática, *locus* privilegiado da intelectualidade. Foi justamente “a necessidade de produzir um saber transformador com base na cultura popular” que os entrevistados apontaram, como a razão de sua inserção no instituto. Vale lembrar que o IBRACE nasceu também como *instrumento* canalizador e dinamizador das experiências em extensão, desenvolvidas na UCG, no campo de alfabetização de adultos, de pastoral, de saúde popular, de extensão rural, de direitos humanos, de habitação popular e de organizações comunitárias nas áreas de ocupação urbana, assim como espaço para estágios dos graduandos e inclusão de militantes do movimento estudantil. Um entrevistado afirma:

Era uma experiência que tinha como luz as formulações de Carlos Rodrigues Brandão e de Paulo Freire. Era um pouco a idéia de que da experiência e da prática social deveria suscitar a formação dos trabalhadores. Isso colidia um pouco com nosso perfil de formação universitária, mas naquele momento para gente era o banho da idéia de realidade o fundamental. Tínhamos a idéia de que o conhecimento acadêmico não era suficiente para a apreensão

do real (...) Então, a análise da experiência, era um dado fundamental na prática educativa, principalmente por se tratar de educação popular. (ENTREVISTA 5, 2004)

De um lado, os cursos de formação, análises, estudos sistemáticos e publicações constituíam-se na efetiva atuação dos centros compostos de intelectuais, de militantes políticos e de agentes de pastoral para capacitação das lideranças, visando à intervenção qualificada dessas lideranças em suas organizações de base. De outro lado, a articulação dos movimentos sociais e as campanhas eleitorais suscitavam dos centros a necessidade de qualificar cada vez mais seus próprios quadros, com a finalidade de criar ou conquistar espaços políticos e sociais, bem como de responder às demandas de formulação popular.

Nesse sentido, trata-se de centros de apoio e de assessoria com atuação nas áreas de promoção de estudos, de pesquisas e assessorias, de cursos e publicações em prol dos direitos humanos, da pastoral ecumênica, da educação e cultura popular, do indigenismo e da ecologia. Abriu-se também, no caso do IBRACE uma atuação mais sistemática de membros do instituto na disputa e conquista do legislativo e do executivo, na condição de vereador, deputado e prefeito. Cabe assinalar que o IBRACE nasceu, estabelecendo amplas relações que vão das universidades, passa pelas igrejas e chegam à Comunidade Européia sua principal financiadora.

O IBRACE nasceu na fronteira de um pensamento social católico, a Teologia da Libertação, cuja matriz discursiva emergiu nas CEBs, com raízes na cultura popular, sensível ao *reconhecimento imediato*, por meio da religiosidade popular, e da matriz marxista que enfrentava uma profunda crise com a derrota de alguns grupos diante do regime militar e da descrença no socialismo real, mas portadora de um corpo teórico consistente a respeito dos temas da exploração e da luta contra o capitalismo. Seja como for, o IBRACE possibilitou o equacionamento da inserção social dos intelectuais com base em suas próprias perspectivas para fazer valer seus interesses e sua contribuição como categoria social específica.

Implica dizer, com base no exposto até o momento, que a história da fundação do IBRACE e dos demais centros de apoio e de assessoria em Goiás, vai além da redefinição da linha de atuação da Igreja Católica. Um olhar mais atento pode perceber que estava em jogo a institucionalização de espaços político-pedagógicos que, cada grupo, a seu modo, foi instituindo para disputar posições, bem como dirigir e canalizar as ações dos movimentos sociais diante da nova configuração de forças em Goiás. Tratava-se de disputar espaços no movimento social, sindical, nas universidades, de forma mais orgânica – ida dos assessores às bases –, tendo como objetivo a estruturação do Partido dos Trabalhadores em intensa disputa com os outros Partidos, assim como da redefinição em relação ao papel e posicionamento dos *intelectuais orgânicos* diante do Estado, dos movimentos sociais e das utopias.

Decorre desse processo a redefinição do papel dos antigos centros de assessoria e de apoio ao movimento social nos anos 1990 – período caracterizado pela multiplicação de organizações que buscam promover o ativismo social espontâneo da população –, ponderando as especificidades e particularidade de práticas, observam-se algumas semelhanças no que diz respeito à negação implícita, comum à grande maioria dessas organizações, do papel central do Estado na formulação e implementação de políticas sociais, disseminando a idéia de que a questão social será equacionada no interior da sociedade civil. Essa concepção fundamentada, basicamente, no apelo ao ativismo social espontâneo da sociedade, e nos princípios da ética, da solidariedade e da participação tornaram-se, no senso comum, o ponto de partida para a disposição altruísta e voluntária de um indivíduo, de uma organização ou de uma empresa, quase sinônimo de cidadania. Com efeito, as ONGs constituem-se como materialidade desse pensamento.

Um novo ator em movimento

Nas últimas décadas, a reconfiguração dos atores do Estado e do mercado mudou significativamente as dinâmicas internas e externas das organizações sociais no planeta. As ONGs que, nos anos 1970 e 1980 atuavam, como centros ou institutos de formação e assessoria, hoje, se consolidam como organizações abrangentes que tomaram formas, nos anos 1990, forjando espaços para sua participação e representação de demandas sociais que acabaram chamando a atenção das elites políticas, no âmbito nacional e internacional, nas denominadas consultas do Estado à sociedade civil, por intermédio de grandes conferências mundiais.

A aparição mais recente, nesse cenário, da *responsabilidade social* do empresariado – nessa retórica as empresas transformam-se em entidades neogovernamentais e os empresários em líderes institucionais -, assim como a redescoberta da antiga assistência social e filantropia que, em alguns casos, oculta a forma oportunista daqueles que, desde tempos atrás, trabalhavam à custa de isenção fiscal e verbas públicas e, em outros casos, interpelam os sinais dos tempos, conciliando dinâmicas inspiradas tanto no mercado como no Estado, para atuar no terceiro setor ou, sociedade civil, conforme chamam alguns.

O terceiro setor é entendido como o conjunto de organizações da sociedade civil de direito privado e sem fins lucrativo que realizam atividades em prol do bem comum. Fazem parte do terceiro setor instituições como as organizações não-governamentais (ONGs) e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs). O termo é de origem saxônia que desde os anos 1970 cobre a literatura da área, disseminando a idéia de que além do Estado e do mercado existe uma terceira via, que desenvolve atividades privadas voltadas para o atendimento das necessidades coletivas das sociedades. Segundo essa noção, o terceiro setor constitui-se em um campo, visando contribuir para o desenvolvimento e supõe transformações estruturais da sociedade.

O termo ONG surgiu ao final da Segunda Guerra Mundial e foi consagrado pelos países fundadores da ONU, que o inseriram no artigo 71 da Carta das Nações Unidas. A Carta restringiu a atuação das ONGs à esfera de competência do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), estabelecendo as bases do relacionamento com tais organizações. A resolução 2/3, de 21 de junho de 1946, “regulamentou o mecanismo de consulta com as ONGs e definiu organizações não-governamentais como todas aquelas não estabelecidas por acordos intergovernamental” (TAVARES, 1999, p. 18).

O novo contexto internacional, com o fim da Guerra Fria, e a realização das Conferências das Nações Unidas, no âmbito do chamado Ciclo Social, levaram à revisão dos critérios para o relacionamento da ONU com as ONGs. Impulsionaram também a participação formal das ONGs em áreas adicionais de trabalho das Nações Unidas, tendo em vista particularmente a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança. Neste estudo a palavra ONG refere-se às organizações criadas com o objetivo de aprofundamento da democracia, por sua vez, OSCIPs e terceiro setor para as instituições que emergiram nos anos 1990 como uma terceira via entre Estado e mercado.

É possível compreender o *campo* das ONGs, OSCIPs e instituições do terceiro setor como arranjos de projetos reivindicados pela própria sociedade civil, que, em certos casos, constitui-se como gestor e executor de políticas públicas. Na origem, portanto, da aparição e consolidação desse *campo*, observa-se uma confluência de lógicas contraditórias. Consolida-se como um processo conflituoso, que deságua, em grande parte, em ações de benevolência instituindo-se uma espécie de terceiro ator, um meio caminho entre Estado e mercado – não reinventam a noção de emancipação social – , distanciando-se, nesse caso, da idéia de uma economia a serviço do desenvolvimento social e de uma outra visão sobre o papel do Estado no enfrentamento da questão social. As experiências de inserção, muitas vezes, pelo mercado são assim o resultado, ao mesmo tempo, de práticas locais e de uma lógica de programas controlados pelo poder público. São atividades

ou missões¹⁴ motivadas pela constatação dos limites das políticas públicas e, em particular, da chamada ineficiência e burocracia estatal.

A noção de “campo”, aqui, é empregada com o sentido atribuído por Bourdieu, como espaço dinâmico, cambiante, de relação de forças, uma configuração de forças atuais e potenciais. Como o território constituído pelas ONGs e entidades do terceiro setor. Território este hierarquizado, estruturado segundo uma determinada lógica de interesses, no qual se agrupa, interage, se complementa e entra em conflito um grupo específico com pensamento delimitado por conceitos de acordo com sua inserção material nos nichos da sociedade. Assim, a noção de ONGs é produto de um processo que passa por múltiplos ritos de instituições e por um trabalho de definição do *status* das diferentes organizações. A finalidade desse processo é integrar cada uma das instituições de forma unida e estável.

Compreender a gênese social de um campo, é apreender aquilo que faz a necessidade específica da crença que o sustenta, do jogo de linguagem que nele se joga, das coisas materiais e simbólicas em jogo que nele se geram, é explicitar, *tornar necessário*, subtrair ao absurdo do arbitrário e do não-motivado os atos dos produtores e as obras por eles produzidas e não, como geralmente se julga, reduzir ou destruir. (BOURDIEU, 1998a, p. 69)

O campo das ONGs ganha visibilidade, nos anos 1990, embora tenha emergido, de fato, décadas antes com o *desenvolvimento comunitário*, no final dos anos 1950¹⁵. A criação das ONGs no Brasil diz respeito à emergência da nova geração de militantes e ao retorno dos exilados políticos, muitos dos

¹⁴ Nos textos e documentos das ONGs, missão é a mais elevada das aspirações que legitima e justifica social e economicamente a existência da organização e para qual devem se orientar todos os esforços. Ou seja, é a finalidade e a razão de ser da organização. Para maior aprofundamento, ver: TENÓRIO (org.). 2002.

¹⁵ O desenvolvimento de comunidade, como parte dos acordos de Cooperação Internacional, foi incentivado e monitorado pela Organização das Nações Unidas (ONU), por intermédio de programas sociais implementadas na América Latina pelos Estados Unidos e alguns países Europeus. O *desenvolvimento comunitário* e a *extensão rural* foram introduzidos em nosso meio pelas missões religiosas e acordos culturais internacionais, a exemplo do programa “Aliança para o Progresso”. Nasceram, assim, os primeiros centros ou institutos de formação de lideranças comunitárias.

quais foram organizadores ou participantes de ONGs no exterior. Como exemplo pode-se citar, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), e de outras que se fortaleceram nesse período, como a Federação de Assistência Social e Educativa (FASE), incentivadas pela Cooperação Internacional. A partir daí, seguiu-se um amplo crescimento do número de ONGs, sobretudo depois da *Eco-92*, o que fez alguns analistas considerarem esse fenômeno como a *onguização* dos movimentos sociais e da sociedade civil.

Portanto, as ONGs são invenções sociais e políticas de um conjunto de fatores, dentre os quais destacamos como determinantes para o nascer das ONGs as condições políticas repressivas do período autoritário que impulsionaram o ativismo político, as ações do clero progressista católico na fomentação e organização das Comunidades Eclesiais de Base e dos efeitos do acelerado processo de urbanização, bem como da modernização da economia, ou ainda, da abertura política que desencadeou um *ciclo de protestos* que acabou por alargar a participação política e a redefinição das esferas públicas no Brasil.

O termo ONG - sigla e expressão - é utilizado como um conceito bastante elástico, permitindo incluir associações de natureza e fins muito diversos, basta que para tanto se auto-denominem de não-governamentais e sem fins lucrativos. Entretanto, na trajetória das lutas sociais, o termo assume sentidos e significados diferentes e evidencia que a existência empírica de entidades/organizações hoje enquadradas na categoria "organizações não-governamentais" não é tão recente na história das ações associativistas do Brasil. Essas organizações têm suas origens fortemente vinculadas aos movimentos populares - a serviço dos quais muitas delas se colocaram nos idos dos anos 1970 e, afastando-se, hoje, de algum modo, daquelas origens, vivem seu momento de "autonomia".

Trata-se de organizações privadas, mas não de natureza empresarial, que atuam em espaços historicamente considerados de atividades próprias

dos governos, como prestação de serviços sociais e, em geral, a produção de bens públicos, como desenvolvimento rural e de comunidade, fomento à participação no poder local, economia solidária e micro-crédito, educação e cultura, habitação e urbanismo, segurança alimentar, saúde e meio ambiente, relações de gênero e interétnicas, assistência social a grupos "vulneráveis" (idosos, portadores de necessidades especiais, migrantes e refugiados), mediação pacífica de conflitos, defesa dos direitos humanos, controle cidadão de políticas públicas e do atendimento das convenções internacionais.

A visibilidade das ONGs, atualmente, tem raízes na estruturação de diferentes redes implementadas com base em diversas mobilizações e movimentos forjadores da transição democrática no Brasil, bem como dos eventos políticos que varreram o mundo, a partir de meados do século passado. A legitimidade do nome - ONG - necessariamente passa também por acontecimentos como as consultas Estado/sociedade civil, bem como pelo Encontro Internacional do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNDU, em 1991 e pela *Conference for Economic Development*, em 1992, popularmente conhecida como Conferência do Rio de Janeiro, a ECO-92.

Na década de 1980, os movimentos sociais buscaram afirmar suas identidades específicas, ter o reconhecimento de seus valores, o respeito às diferenças culturais, e conquistar direitos relativos a essas identidades. Nesse período, as ONGs eram organizações de *apoio ou a serviço* dos grupos e movimentos populares (LANDIM, 1988). "Surgem como um dado novo da nova complexidade da sociedade. (...) são um 'lugar' de onde fala a nova experiência, de onde não podia falar o Estado, de onde não podia falar a academia, de onde só podia falar a experiência militante". (OLIVEIRA, 2000, p.39)

Pouco conhecidas nos anos 1980, as ONGs adquirem grande visibilidade no século XXI com a reforma do Estado, as mobilizações cidadãs paralelas às cúpulas das instituições financeiras internacionais e no Fórum Social Mundial que têm confirmado o caráter articulador das ONGs. A literatura

tem apontado as parcerias entre ONGs e Estado como uma relação de aprendizagem mútua, referendando

à existência de uma densidade associativa à idéia de organização da sociedade civil, de 'comunidade cívica', de constituição da institucionalidade política democrática.(LANDIM, 1998, p.19)

Hoje, são organizações dedicadas a projetos e programas sociais cuja principal característica é não fazer parte do aparato de Estado. Alguns autores consideram as ONGs como agentes da modernidade e substituidoras dos movimentos sociais urbanos, associações e sindicatos. Para Vieira (2001)

As ONGs alimentam novas idéias; mobilizam apoio público; fazem análises legais, científicas, técnicas e políticas; prestam serviços e monitoram compromissos nacionais e internacionais; (...) as redes de ONGs oferecem aos grupos civis canais de influência sem precedentes, uma vez que estes grupos podem acionar outros mais poderosos, que acionam a mídia global e seus governos (...) trazendo novas prioridades, demandas por procedimentos que dão voz a grupos extra-governamentais e novos padrões de responsabilidades (VIEIRA, 2001, p. 205-206).

O certo é que as ONGs são aceitas como uma voz legítima na interlocução da sociedade civil com o Estado e organismos multilaterais, ganhando prestígio cada vez maior nos meios de comunicações sociais. No campo governamental, com base no marco legal, a definição e a normatização das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos – OSCIPs ampliou a noção de ONGs ora como organizações paraestatais ou neogovernamentais e ora, como a face comunitária do neoliberalismo.

A interlocução e as parcerias entre ONGs, Estado e agências multilaterais despertaram interesses quanto aos sentidos e significados dessas organizações, tanto na academia como na sociedade, em razão do seu grande leque de atuação local, nacional e internacional. Para Caccia Bava (2002), todo esse interesse “diz respeito a um campo de disputas quanto às identidades, compromissos, alianças, perspectivas, destas ONGs no cenário global atual” (p. 01).

Nos debates e publicações no interior das próprias ONGs, na mídia, no governo e na academia, nos anos 1990, foram produzidas outras definições, considerando-as "alternativas às práticas institucionais características das universidades, igrejas e partidos de esquerda" (FERNANDES, 1985); "a serviço de determinados movimentos sociais ou grupos determinados (...) dentro de perspectivas de transformação social" (LANDIM, 1988). De modo geral, consideradas sustentação no campo da formação para os movimentos sociais, bem como herdeiras de uma imagem positiva que conectadas às ações de solidariedade e organização, lutaram contra as ditaduras militares, na América Latina.

No campo das ONGs, outras definições são produzidas: "microorganismos do processo democrático, referências, lugares de inovação e criação de novos processos" ou "espaços de criação da utopia democrática" (SOUZA, 1992); "canais de participação das classes médias na esfera pública, exercendo funções de tradução e rearticulação dos interesses e demandas populares nas arenas institucionais de confronto e negociações sociais" (OLIVEIRA NETO, 1992). Ou ainda como, "inovação institucional da nova esquerda" (FERNANDES E PIQUET, 1992).

As ONGs são vistas como fenômenos globalizados e, ao mesmo tempo, instrumentos para a ação individual e coletiva em suas sociedades nacionais e locais, como organizações imersas em redes sociais transnacionais e informais. São instituições que dependem, para sua existência, de diferentes redes de relações por meio das quais fluem recursos financeiros e de outra ordem indispensáveis para sua sobrevivência. Constitui-se, assim, uma grande rede de cooperação pela qual se intercambiam recursos, idéias e relações de poder, com base nos interesses da Cooperação Internacional, que, ao mesmo tempo que modela as relações Norte-Sul, consubstanciada pelos interesses geopolíticos e diretamente vinculadas às estratégias internacionais dos respectivos governos, se elabora a agenda social.

No caso das ONGs, provavelmente a relação de poder mais importante seja a que se baseia nos fluxos financeiros pelo fato de dependerem de

verbas públicas ou de recursos das ONGs e fundações ligadas ao desenvolvimento situadas no Norte que limitam a reconstrução dos conceitos de desenvolvimento, de mudança social ou de parceria, restringindo-se à produção de condições funcionais à manutenção do fluxo de recursos. Por outro lado, essa dinâmica efetiva e impulsiona as redes de ONGs a constituírem-se como engrenagem funcional à nova ordem mundial diante da exclusão social.

Na década de 1990, pipocaram ONGs por todos os cantos do mundo com destaque para a América Latina, incentivadas, sobretudo, pelos recursos do Banco Mundial, isto é, criam-se ONGs mais identificadas com os rumos do capitalismo atual, de modo que o conflito e a tensão acerca do financiamento se intensificaram. As parcerias entre ONGs, Estado e fundações empresariais são expressão de uma tensão constante entre as suas finalidades, as atividades empreendidas e a continuidade do financiamento. Em certa medida, o financiamento e as atividades são submetidos às necessidades impostas pelas exigências de globalização da ordem neoliberal. Com isso, o movimento social, que, em alguns momentos, entra em rota de colisão com as ONGs, ressalta a necessidade de se estabelecerem mecanismos sociais de controle de recursos e avaliação da atuação das ONGs, com base em critérios de qualidade social e transparência.

As ONGs querem substituir a gente [movimento social]. A postura que assumem não possibilita ampliar o grupo nem organizar minimamente as pessoas. São instituições que se fecham em suas atividades e cuidam dos seus grupinhos. Mas depois que você pega seus relatórios se pergunta; como que essa ONG faz tanta coisa assim? Tem um mistura de instituições com duplicidade de ações institucionais que você não consegue avaliar o trabalho e nem tão pouco o custo financeiro. (ENTREVISTA 6, 2004)

O movimento social alega que a falta de tal instrumento normatizador acaba por interferir em um aspecto fundamental da autonomia e da *missão* democrática das ONGs, em virtude de constituírem-se como prestadoras de serviços a grupos vulneráveis e abandonarem seu compromisso social e

estabelecerem relações pontuais e compensatórias com os setores e classes sociais subalternas.

Como parte dessa lógica, os projetos de intervenção das ONGs, objetiva resolver questões específicas e localizadas no plano da promoção e do desenvolvimento por meio de fundos de micro-créditos e do apoio a mini-projetos alternativos e comunitários. Desde os grandes fóruns sociais consolidou, em Goiás, uma diversidade de ONGs que, ao longo da década de 1990, formalmente estabelecem parcerias de ações em forma de redes. A estruturação de redes diz respeito ao posicionamento político dos sócios-fundadores que buscaram otimizar suas atuações em demandas apresentadas pelo conjunto da sociedade, de um lado, e, de outro, pelo crescimento da antiga rede de organizações assistenciais e de investimento social empresarial que passaram a disputar espaços antes trilhados pelo movimento social. Essa problemática será aprofundada no capítulo V.

Entender os caminhos e descaminhos da democracia e da cidadania, tendo como referência as lutas sociais e a ação desempenhada pelos centros de educação ou assessoria aos movimentos sociais é o próximo passo.

Capítulo II

MOVIMENTOS SOCIAIS, INTELECTUAIS E CENTROS DE ASSESSORIAS: CAMINHOS DA CIDADANIA E DA DEMOCRACIA

O problema não é apresentar a obra literária em conexão com seu tempo, mas sim tornar evidente, no tempo que a viu nascer, o tempo que conhece e julga, ou seja, o nosso.
Walter Benjamin

O *revival* das noções de cidadania e democracia, nos debates teóricos e políticos das últimas décadas, é constitutivo do notável processo de instrumentalização institucional das ações coletivas. O discurso da cidadania, nesses debates, é o novo terreno comum de disputas entre a direita e a esquerda, que se consolidou como expressão das antinomias de obrigações *versus* solidariedade, referendadas na chamada crise da política; na normatização de uma concepção restrita de democracia, cuja maior expressão tem sido o direito de voto; no entendimento de sociedade civil como redes coordenadas por organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIPs; e na definição de novos consensos sobre o valor social da (des)igualdade e sobre os melhores mecanismos institucionais para equacioná-la. Em suma, trata-se de uma disputa intelectual e política entre as linguagens da solidariedade e das obrigações, cujo objetivo último é a redefinição do alcance funcional da cidadania e, portanto, a reconfiguração do *locus* da política.

Para apreender a esfera pública e a constituição das ONGs no Brasil, a literatura sobre movimentos sociais e democratização da sociedade brasileira apresenta possibilidades de percursos mais férteis, o que se justifica pelo fato de os movimentos sociais terem agitado a cena política do país, no final da década 1970, e pela presença de inúmeros centros de apoio aos movimentos populares e escolas de formação sindical que fortaleceu a nascente sociedade civil. A discussão adquire pertinência, tendo como referência estudos realizados sobre os movimentos sociais, nas décadas de 1980 e 1990, que apontaram suas fases de fluxo e refluxo e o surgimento das ONGs como novas modalidades das ações coletivas e representações sociais. Este pressuposto remete à necessidade de fazer algumas inserções, mesmo breves, em questões complexas, que de certa forma são polêmicas na literatura produzida nas últimas décadas.

O objetivo do capítulo consiste em apreender a construção das noções de democracia e cidadania com base nos movimentos sociais, destacando o papel desempenhado pelos centros de educação ou assessoria para o aprofundamento dos espaços públicos. Busca-se compreender os sentidos atribuídos ao movimento social na atualidade e suas potencialidades na expansão da cidadania e democratização da sociedade. Nesse particular, indaga acerca do pensamento social e político dinamizador das contemporâneas organizações sociais.

Movimentos sociais, cidadania e democracia

No Brasil, a partir de meados da década de 1970, em um quadro marcado pela crescente pauperização dos setores subalternos e pela deslegitimação do regime político, emergiram inúmeros movimentos reivindicatórios urbanos, permeados por avanços e recuos, e portadores de especificidades que variavam desde a exigência de implementação do Estado de direito, passando pela reprodução da força de trabalho, até o trato de

questões referentes às minorias sociais. É importante registrar que a nova conjuntura política também se refletiu no campo empresarial brasileiro, fazendo desaparecer a tutela política da tecnocracia, o medo em relação à subversão comunista e outros fatores mais, provocando o rompimento do pacto dos setores dominantes costurado nos anos de 1960.

Até início da década de 1980, essa oposição organizada limitava-se aos trabalhadores sindicalizados e aos intelectuais democratas e progressistas das classes médias. A novidade desde então é que os vários movimentos deram um grande salto qualitativo ao abandonarem as reivindicações isoladas e ao inscreverem suas lutas nas históricas demandas sociais, só que de forma agregada e ampla, o que possibilitou engendrar

a construção das identidades através das semelhanças pelas carências; o desejo de se ter acesso aos direitos mínimos e básicos dos indivíduos e grupos enquanto cidadãos; e fundamentalmente, a luta contra o *status quo* predominante: o regime militar. (GOHN, 1991, p. 13)

Paralelamente, surgia uma literatura para teorizar a importância e a autonomia dos movimentos sociais em relação ao Estado e a outras instituições, incluindo os partidos políticos que se reorganizavam no período. A título de exemplo, em um artigo muito difundido – *Identidade, a face oculta dos movimentos sociais* (1984) –, Tilman Evers celebrava a independência dos movimentos e seu caráter inovador e apontava o PT como partido *servo* dos movimentos sociais. Alguns anos depois, nessa mesma linha, Eder Sader (1988) fez um balanço da experiência desses movimentos em *Quando novos personagens entram em cena*.

Outros autores basearam-se em conceitos antropológicos, como identidade e cultura, dentre eles, Durhan (1984) cuja obra *movimentos sociais – a construção da cidadania*, destaca a existência de dois modelos organizativos, tipificados pela autora como modelo formal e comunitário; e Cardoso (1983) que escreveu *Movimentos sociais urbanos: balanço crítico*. Esses trabalhos enfatizaram o espontaneísmo dos movimentos, pelo fato de constituírem, segundo

essas análises, uma quebra no interior do sistema político, e por surgirem como alguma coisa nova que, de certa maneira, substituiu os instrumentos de participação até então disponíveis, como partidos, associações e outros.

No terreno das análises acerca dos movimentos sociais urbanos, a idéia de espontaneísmo aparece ligada à idéia de autonomia, como termos equivalentes e determinantes nessas interpretações. A tese consistia no entendimento dos movimentos sociais como a idéia força e motora de transformações na cultura política, cuja ênfase recai sobre o cotidiano, o local em detrimento do nacional e do institucional. Assim, o debate sobre a identidade e a cultura pouco a pouco efetivou, ao longo das últimas décadas, o desvio do conflito político e econômico para o campo cultural, pressupondo a cultura dissociada da economia, da ideologia e da história e, no limite, acabou prevalecendo a institucionalização dos movimentos populares e sociais.

É claro que existem referências diferentes, mas a peculiaridade desses autores consiste em conceber dois tipos distintos de organizações. As estruturas organizativas que nascem *de baixo* são motivadas pelas carências, pelas *necessidades* e de forma espontânea, portanto, sem projeto político – a forma comunitária. O segundo modelo concebido são as estruturas criadas *de cima*, externas ao movimento, a exemplo de um partido, ou impulsionadas por forças progressivas, como a ala progressista da Igreja Católica, os centros e os intelectuais, de modo geral, caracterizando o modelo formal e mais conseqüente.

Outro elemento importante dessa tese consiste no entendimento do Estado como espaço exclusivo do capital e circunferência da sua dominação sobre a sociedade e os movimentos sociais como o espaço das classes populares e a expressão da sua espontaneidade e autonomia. Os movimentos sociais representam a “ação anti-Estado e simbolizariam o prenúncio do duplo poder”.

Em suma, a produção teórica acerca dos movimentos sociais foi visivelmente influenciada por essas formulações, chegando a ponto de gerar um recorte epistemológico predominante e indutor do privilegiamento de determinados recortes da realidade. Trata-se de estudos que ressaltam e

localizam as origens dos movimentos sociais no plano das carências e necessidades dos bens de consumo coletivos manifestadas pelas camadas populares. Com base nesse diagnóstico, os movimentos sociais constituem-se como reação a uma situação, e simplesmente expressam uma resposta às contradições urbanas que criam novas necessidades em relação à reprodução das forças de trabalho e às quais os movimentos sociais procuram responder.

A respeito dos paradigmas e de suas correntes teóricas, Gohn (1991) assinala que as análises sobre os movimentos sociais urbanos, na década de 1980, foram marcadas pela produção de determinados filósofos e psicanalistas europeus, especialmente, Foucault, Deleuze e Guattari que, no primeiro momento, deram a tônica dessas análises. Gohn (1991) afirma,

A partir de matrizes teóricas diversas, observamos a influência de Nietzsche, de anarquistas clássicos como Proudhon e Kropotkin; de alguns teóricos do século XX e da escola de Frankfurt, particularmente Habermas e Marcuse e de teóricos da fenomenologia, especialmente Schultz, Husserl e Goffman e suas teorias sobre interacionismo simbólico. Também o marxismo se fez presente através da teoria da alienação do 'jovem Marx' e dos estudos sobre o cotidiano vivido e suas percepções de Agnes Heller. (p. 29)

Na verdade, ainda segundo a autora, essas análises reintroduziram a questão das utopias como base analítica, situando os movimentos sociais fora da esfera estatal, circunscritos à sociedade civil e em busca de autonomia, de liberdade e de interdependência de ação. O paradigma neo-idealista, centrado na defesa da autonomia, cujos conflitos e enfrentamentos diretos são valorizados e entendidos como forma de resistência dos grupos, com destaque para a constituição das identidades coletivas fundadas em laços de solidariedade e no reconhecimento mútuo conforma as análises. Nesse sentido, "o potencial transformador dos movimentos seria dado pelo plano sociocultural, pela mudança de hábitos e de atitudes que gera no comportamento dos militantes dos movimentos sociais" (GOHN, 1991, p. 30)¹⁶.

¹⁶ Para um maior aprofundamento a respeito dos paradigmas que orientaram as análises acerca dos movimentos sociais no Brasil, ver especialmente GOHN (1991), (1997) e SCHERER-WARREN (1996).

O processo de emergência dos movimentos sociais que se descreveu rapidamente tem, entretanto, implicações políticas mais amplas na consolidação da cidadania e democracia na atualidade. O estrito entendimento das manifestações populares, do significativo ressurgimento das associações de bairros e movimentos urbanos por moradia, saneamento, transporte, preços justos, saúde, creche, educação e outros, como resposta às necessidades ou às carências decorrentes das *contradições urbanas* destitui o movimento social de seus elementos construtivos da trama da sociedade moderna e de sua importante função concreta, como forma de mobilização ou organização. Trata-se da concepção que gestou a idéia de organizações da sociedade civil como legítima representante das demandas sociais e força motora da democratização da sociedade.

É quase consensual, entre os estudiosos, que a constituição dos denominados *novos movimentos sociais*, no Brasil dos anos 1980, colocou várias questões para os intérpretes dos processos em curso. As análises tradicionais sobre as relações sociais inscritas na complexidade da divisão social do trabalho passaram a considerar as expressivas transformações culturais nas sociedades capitalistas. Conseqüentemente, as diferentes crises de legitimação derivadas dos conflitos, nos padrões de organização geral das sociedades capitalistas, implicaram a reformulação das bases de análise e classificação dos conflitos sociais e também dos caminhos e possibilidades das transformações sociais.

Os temas dos direitos humanos, as ideologias nacionais e religiosas, o feminismo, a ecologia e os movimentos da sociedade civil pela democratização e os diversos padrões de organização urbana e rural de grupos sociais oprimidos modificaram o quadro interpretativo clássico das lutas. Essas *novas* análises não levaram em conta as mudanças nas plataformas políticas e ideológicas dos sujeitos coletivos tradicionais – partidos políticos e sindicatos –, tanto nos países centrais como nos periféricos, e desconhecaram a reestruturação produtiva e a instauração de uma nova ordem internacional que projeta em outro plano as lutas e os conflitos sociais.

As mudanças na conjuntura política no início dos anos 1980 despertaram um grande entusiasmo dos pesquisadores pela temática *novos movimentos sociais*, pelo seu caráter inovador, “de forma que este entusiasmo confundiu por vezes a questão do novo com a novidade que os movimentos traziam à tona” (GOHN, 1997, p. 25). Trata-se de movimentos que ganharam expressão na década de 1980, ainda que tenham ressurgido no Brasil ao final dos anos 1970, em alguns casos, estivessem até articulados com a luta popular por creche e com algumas correntes do movimento feminista. Gohn (1997) assinala que:

A emergência desses novos estudos, (...) demarcou duas novidades, a saber: uma nova concepção para o novo e uma nova divisão paradigmática. Quanto à primeira, o novo passou a ser referência a movimentos que demandavam não apenas bens e serviços necessários para a sobrevivência cotidiana. (...) Os novos movimentos ecológicos, das mulheres etc., se referiam a uma outra ordem de demanda, relativa aos direitos sociais modernos, que apelam para a igualdade e a liberdade nas relações de raça, gênero e sexo. (p. 27)

Os anos 1990 redefiniram novamente o cenário das lutas sociais e suas análises no Brasil. A chamada crise do movimento social e a perplexidade dos estudiosos diante das mudanças na conjuntura política e econômica refletiam e condicionavam as análises sobre os movimentos sociais. Concomitantemente, a ideologia neoliberal difundia o credo antiestatal, deslocando o termo sociedade civil para o campo da ideologia. Nesse percurso, os termos organizações sociais e populares paulatinamente foram apagados, até pelas Ciências Sociais que optaram pelo conceito *sociedade civil*, ressignificada como uma rede de redes coordenadas por ONGs.

A crise ou o refluxo dos movimentos sociais – manifesta na redução da militância, da participação, da credibilidade nas políticas públicas, da confiabilidade e legitimidade perante a própria população – diz respeito à redefinição dos termos dos conflitos sociais entre os diferentes movimentos sociais, bem como entre a sociedade civil e o Estado. Trata-se de novos arranjos políticos ligados à conquista de espaços institucionais viáveis à participação e à efetivação dos direitos sociais, ressignificados nacional e

internacionalmente no bojo dos eventos que puseram fim à Guerra-Fria e consolidaram a *financerização do mundo*.

Como é conhecido, a transição democrática dos anos 1980, mais que um momento de reconstrução institucional e de implementação de novas políticas públicas, traduziu-se também na liberação de contradições e tensões existentes na sociedade brasileira. A Nova República logo revelou-se um regime de transição conservador, feito para mudar, sem dúvida, mas procurando preservar o essencial da difusa relação entre público e privado. A chamada Nova República foi também o momento de estruturação do Estado que, em seu conjunto, reelaborou sua política social nas negociações com os movimentos sociais organizados, estabelecendo canais de participação. Com base nessa perspectiva, parcela significativa do Estado passou a ser administrada por governantes com propostas populares, participativas.

Nesse novo contexto, os movimentos sociais deixaram de ser algo marginal ou alternativo e ganharam um caráter legalista, ordenador e participante das regras estabelecidas no novo arranjo político. As emendas populares e a atuação de parlamentares progressistas na Constituição de 1988, concomitantemente, reconheceram a importância de movimentos e associações e estabeleceram mecanismos de participação da sociedade civil na gestão e no controle social das atividades públicas, de interesse da coletividade, demarcando direitos e deveres dos cidadãos.

Desde a implantação da Nova República, estava em curso na sociedade brasileira uma tendência da intelectualidade – opositora à ditadura – que, aos poucos, se adaptou à nova ordem. A Nova República até mesmo instituía um nicho de mercado para produtos culturais críticos, antes censurados seletivamente. O certo é que o sinal verde foi aceso para uma parcela significativa da intelectualidade brasileira, antes na oposição, que passou a comprometer-se com a Nova República. Eram as *aves de arribação*, a deixar o campo de uma oposição mais consistente à ordem estabelecida, no entender de Francisco de Oliveira (1998).

Atualmente, perspectivas teóricas que exploram a interface entre ONG, cidadania e Estado são crescentemente utilizadas no Brasil para análise de uma variedade de temas. No entanto, são análises que freqüentemente obscurecem as dimensões políticas dos movimentos sociais na consolidação dos direitos sociais. No terreno dos movimentos sociais, um olhar mais agudo e sistemático sobre a dinâmica inter-relação entre política e cultura reverte a visão que afirma uma suposta irrelevância política atual desses sujeitos e da qual decorre a pouca atenção que os estudiosos dedicam aos movimentos sociais e sobretudo o consenso no modo de pensar e agir político presente no Estado e nas organizações sociais, nos últimos tempos.

A prova disso é que, nos últimos anos, a pesquisa sobre movimentos sociais perdeu centralidade nas Ciências Sociais, bem como sua ligação com a teoria social de corte classista e transformador da sociedade. Distanciou-se das macro-explicações, preferindo as análises micro e organizacionais, de cunho multiculturalista, enfatizando a sociedade civil como uma pluralidade de *atores coletivos*, emergindo e intervindo na esfera pública, o que tem conduzido a um crescente processo, ora de *normalização e institucionalidade*, ora de *criminalização* das atividades do movimento social. Tal convergência no pensamento teórico e no político-social reduziu os movimentos sociais a apenas um dentre outros atores coletivos engajados na reprodução da estrutura institucional das sociedades modernas. Diferentemente dessas análises, entende-se que para apreender a atual reprodução das sociedades modernas se faz necessário considerar o papel dos movimentos sociais, isto é, deve-se indagar acerca de sua presença e de sua ausência na cena política.

Esse entendimento alinha-se à perspectiva sociológica de Touraine dos anos 1980 e 1990, ao assegurar que, mesmo em uma época de declínio das mobilizações sociais e mesmo que alguns analistas insistam em decretar o fim dos movimentos sociais, ainda assim, vale refletir sobre os movimentos

sociais. Porque eles oferecem uma perspectiva desafiadora e produtiva até mesmo no momento de refluxo das lutas sociais, ajudando a compreender melhor a natureza do movimento social e as lutas que eles empreendem. Portanto,

[a razão da] importância decisiva à noção de movimento social, é porque este não constitui uma resposta a uma situação, mas sim o questionamento da relação de dominação que permite a um ator – a que podemos chamar classe dirigente – gerir os principais recursos culturais disponíveis. (TOURAINÉ, s.d, p. 26)

Verifica-se que Touraine (s.d.) apresenta a questão das classes em outros termos, ao assinalar que o real são os atores sociais, construindo na ação e na interação dos grupos sociais a real luta de classes. Essa concepção de classe vai na direção das análises produzidas por Thompson (1987), ao enfatizar que as formações de classe e a descoberta da consciência de classe se desenvolvem a partir do processo de luta, à medida que as pessoas vivem e trabalham suas situações de classe. Portanto, na ação os sujeitos classistas definem-se de fato, ou mais precisamente, nos confrontos oposicionistas da sociedade civil diante do mercado e do poder do Estado, fecundam o conceito de hegemonia e abrem espaços para a constituição dos sujeitos, no campo da política.

Essa perspectiva teórica tem o mérito de indicar a possibilidade de observar a presença de *subjetividades diferenciadas* que entram em jogo, na constituição das ações coletivas. Por outro lado, evita os aspectos deterministas e economicistas presentes em algumas versões marxistas de classes sociais, que ao definirem a classe como *estrutura* ou *coisa* abrem espaços para tratar o conceito de classe como relação e processo, a serem observados ao longo do tempo, bem como para perceber um padrão nas relações, nas instituições e nos valores sociais, em outras palavras, classe é um fenômeno visível apenas no processo.

Atualidade dos movimentos sociais

Para os propósitos deste trabalho, os movimentos sociais são o coração da sociedade, são agentes de sua própria história. A percepção de que os movimentos sociais se representam e são representados por seus participantes e seus oponentes no espaço público implica dizer que à análise dos movimentos sociais devem ser integradas as novas institucionalidades sociais, tais como ONGs e entidades do terceiro setor, enfocando a interação dos diferentes atores em competição, e sustentar a pretensão teórica de que

a classe foi, e ainda é, um aspecto estrutural central da realidade social, que não pode ser descartado de forma demasiado apressada sem empobrecer o nível alcançado pela análise sociológica. O problema está no seguinte: como medir a relevância da classe como princípio organizador das posições sociais e seus efeitos na ação coletiva em torno de variáveis que medeiam tais efeitos? (EDER, 2002, p. 24-25)

Comumente, as novas formas de ações sociais – ONGs e instituições do terceiro setor – são analisadas simplesmente como fenômeno inerente à globalização do mundo, desconectado do movimento social e da estrutura social, em geral, e das classes sociais, em particular. São poucos os estudos que se preocupam com a nova ordem mundial, visando apreender os nexos entre as novas formas de mobilização e de organizações e a nova ordem mundial, com a finalidade de aprimorar os conceitos de movimento social e democracia, como prática efetiva dos indivíduos e dos grupos e suas formas de mobilizações como novos arranjos estruturais de classes.

Conforme Castoriadis (1982), a instituição é uma rede simbólica, socialmente sancionada, em que se combinam em proporções e em relações variáveis um componente funcional e um componente imaginário. Nesse sentido, o autor evidencia que ao falar de indeterminação, esta não deve ser confundida com liberdade e com autonomia do institucional, mas sim

reconhecer o peso da imaginação produtiva ou criadora de *significações* do mundo objetivado, porque a sociedade se encontra presa,

entre as coerções do real e do racional, sempre inserida em uma continuidade histórica e por consequência co-determinada pelo que já se encontrava aí, trabalhando sempre com um simbolismo já dado e cuja manipulação não é livre (CASTORIADIS,1982, p.160).

Para Castoriadis (1982), os sistemas de significações estão na base dos simbolismos de cada sociedade, das instituições e dos fins aos quais ela subordina sua funcionalidade. O papel das significações imaginárias é o de definir a identidade da sociedade, suas articulações, o mundo, sua relação com ele e com os objetos que contêm suas necessidades e seus desejos. Sem essas definições não existiria o mundo humano, nem a sociedade e nem a cultura – “tudo permaneceria como um caos indiferenciado”. Nesse sentido, o fazer histórico

estabelece e se dá outra coisa que não o que simplesmente é, e que há nele *significações* que são nem reflexo do percebido, nem simples prolongamento e sublimação das tendências da animalidade, nem elaboração estritamente racional dos dados. (CASTORIADIS, 1982, p. 177)

Assim, estudar a ação social realizada pelas instituições ou agentes não-governamentais, em Goiás, consiste em desvelar e revelar uma variedade de iniciativas e redes fundadas em valores diversos e variadas formas de participação e mediações simbólicas, assim como os usos e abusos das concepções de direitos e de cidadania presentes nessas instituições. Os dados da pesquisa corroboram a afirmação de que não é tão simples como comumente se supõe traçar fronteiras rígidas entre assistência e política, participação e religião, solidariedade e cidadania, quando se trata das ações associativistas e das suas consequências concretas para publicização da vida e da representação que seus agentes fazem desses termos. O papel das mediações simbólicas – com destaque para as religiões – e seus vínculos com a ordem social fornece diretrizes morais que atenuam por diferentes

considerações a questão social, redefinindo a relação entre público e privado e repondo em outros sentidos o *locus* da política.

Embora atualmente seja possível historicizar e elaborar com maior precisão os contornos do objeto em tela, graças à vertiginosa acumulação do conhecimento acadêmico sobre os vínculos entre Estado e sociedade, democracia e cidadania, governabilidade e governança, economia e integração social, dentre outros – cujo exame pormenorizado será efetuado nos capítulos seguintes –, cabe assinalar que os termos internacionalizados ONG e terceiro setor circulam no meio das organizações sociais, desde 1980. Trata-se da configuração de um campo que ganhou reconhecimento para distinguir ou pasteurizar um conjunto de organizações, com afirmação de uma identidade comum e produção de concepções, práticas e instâncias específicas da legitimação de um “novo tipo de relações de classe, baseada não só no controle dos meios de exploração, mas também no controle dos meios de existência identitária”. (EDER, 2002, p. 9)

As transformações na estrutura de classes, nos últimos tempos, incidiram no plano das organizações políticas e nas estâncias culturais. Um conjunto de acontecimentos distintos, tais como o esgotamento das formas de organizações da tradição marxista diante do quadro de crise e *débâcle* do socialismo real, o crescente grau de exclusão e de miserabilidade da população mundial, o surgimento dos novos movimentos sociais e o processo de democratização na América Latina colocou em cena o debate acerca da democracia e das esferas públicas, e se fez acompanhar por transformações radicais nas ações associativistas, tendo como pano de fundo a derrocada do socialismo real e a crise do *Welfare state*.

Nesse caso, as novas institucionalidades surgem não só para atenuar e amortecer as tensões sociais produzidas pelo ataque neoliberal às conquistas políticas dos trabalhadores, mas também para produzir uma relação simbólica que funciona como mecanismo de organização e de reorganização do universo simbólico que legitima a dominação de classes. É importante sublinhar que as idéias de novas formas de solidariedade e de exercício da cidadania ligadas

ao terceiro setor parecem constituir uma forte tendência de subestimação e de substituição dos movimentos sociais.

A tarefa de promover a solidariedade e o voluntariado à condição de novidade e motor impulsionador da democracia, desenhada pela nova ordem econômica e política mundial, coube a um conjunto de entidades e agentes nacionais e multilaterais, nos anos 1990, por intermédio de conferências e acordos mundiais com forte presença de ONGs transnacionais e elaborações dos intelectuais neoliberais e de “toda uma plêiade de ex-marxistas europeus e latino-americanos arrependidos” (BORAN, 2004, p. 98). Essa tarefa efetivou-se como parte constitutiva do *pensamento único*¹⁷ que assegurava um novo papel ao Estado – o de agente indutor e regulador de parceria com o setor privado, viabilizada pelos processos de desestatização, juridicamente denominado de parcerias público-privadas (PPP), como um novo modelo de transferência de serviços públicos para o setor privado e privatização dos investimentos públicos.

Os debates acerca da cidadania e da democracia evidenciam-se em diversas abordagens, como forças desestabilizadoras da segurança social: a redefinição do papel do Estado e sua conseqüente retração no plano da intervenção social; a vulnerabilidade financeira dos países periféricos; os processos de integração econômica internacional e a conseqüente cessão parcial de soberania; o aguçamento das desigualdades sociais sob as formas inéditas do desemprego estrutural no terreno dos pressupostos estatais que se viabilizam politicamente, etc. Paradoxalmente, observa-se a aplicação de medidas incapazes de universalizar a cidadania: redução da intervenção pública, flexibilização das leis trabalhistas, revisão dos direitos sociais, redução de impostos do empresariado e outras, fazendo essa política parecer a única possível.

¹⁷ *Pensamento único* refere-se ao grau e êxito alcançado pelo receituário neoliberal, com a disseminação da simples idéia de que não há alternativas para os princípios neoliberais, que todos, seja negando ou confessando, têm de adaptar-se a suas normas. Na contra-mão do pensamento único a sociedade civil assinala que “um outro mundo é possível” e nos Fóruns Sociais Mundiais se contrapõe a essa ideologia. Para um maior aprofundamento ver: ANDERSON (1995) e PASSET (2003).

Essas medidas são expressão do *pensamento único, fiscal e financeirista* e confluem na redefinição da cidadania e, por tabela, no *sentido* da democracia. De forma sintética, pode-se aglutinar os processos ora em curso em duas ordens: a primeira diz respeito à dificuldade contemporânea de processar a representação e a resolução política das questões relevantes de caráter universal; e a segunda vincula-se à idéia de fragilização da soberania nacional e à redefinição dos padrões de intervenção do Estado que comprometem os fundamentos político-institucionais da cidadania moderna.

Por isso, a ambigüidade ou o duplo sentido que comporta a cidadania na atualidade nega seus princípios e suas bases fundantes tanto na articulação entre legitimidade, identidade e integração social, como entre Estado e nação. Em outras palavras, o nexó entre a ordem política – condensada no Estado – e a integração social em grande medida – corporificada na nação – aparece como condição de legitimidade do próprio Estado e, assim, a expansão da cidadania equivale à ampliação do grau de legitimidade do Estado. A ortodoxia neoliberal é radicalmente contra esse postulado.

Em relação à compatibilidade entre democracia e capitalismo, no tocante à discussão sobre as possibilidades de ampliação e radicalização da *democracia*, no atual processo de desenvolvimento capitalista, Wood (2003) caracteriza o debate na seguinte direção:

Num extremo, ficariam aqueles para quem a democracia é compatível com o capitalismo reformado, em que empresas gigantescas são mais socialmente conscientes e responsáveis perante a vontade popular e certos serviços sociais são ditados por instituições públicas e não pelo mercado, ou no mínimo regulados por alguma agência pública responsável. (...). No outro extremo, estariam aqueles que acreditam que, apesar da importância crítica da luta em favor de qualquer reforma democrática no âmbito da sociedade capitalista, o capitalismo é, na sua essência, incompatível com a democracia. E é incompatível não apenas no caráter óbvio de que o capitalismo representa o governo de classe pelo capital, mas também no sentido de que o capitalismo limita o poder do 'povo' entendido no estrito significado político. (WOOD: 2003, p.7-8)

Em seu aspecto crítico, a atual configuração política neoliberal tem apresentado desafios à expansão da cidadania e da democratização da sociedade. As formas de reivindicações políticas relativamente independentes das questões de distribuição econômica formam o calcanhar de Aquiles no contemporâneo quadro de exclusão social. Especialmente, a perda relativa de importância das contradições de classe, que marcaram os debates e lutas, no século passado, de conquistas social-democratas, mostra-se como um grande desafio à reflexão crítica nas sociedades do Ocidente. Tal desafio consiste na ruptura com o fatalismo econômico não só pelo discurso midiático-político, mas também pelo próprio comportamento de flexibilização de direitos efetivado pelos governos.

Seguindo essa trilha, Bourdieu (2001) aponta como um grande passo à construção de alternativas a ruptura com um tipo de pensamento que tende a desacreditar o pensamento e a ação críticos, e passa a valorizar o consenso social que, no limite, divide com a sociedade civil uma política de se responsabilizar os miseráveis por sua própria sorte. Para o autor:

a história social ensina que não existe política social sem um movimento social capaz de impô-la, e que não é o mercado, como se tenta convencer hoje em dia, mas sim o movimento social que "civilizou" a economia de mercado, contribuindo ao mesmo tempo enormemente para sua eficiência. [Os movimentos sociais] criam ou recriam formas de ação originais, em seus fins e seus meios, de forte conteúdo simbólico. Orientam-se para objetivos precisos, concretos e importantes para vida social (...)
Exaltam a solidariedade, que é o princípio tácito da maioria de suas lutas, além de se esforçarem para exercê-la tanto por sua ação (encarregando-se de todos os "sem-") como pela forma de organização de que são dotados. (BOURDIEU, 2001, p.19-65)

Com base nos pressupostos produzidos pelas Ciências Sociais, a constituição de novos sujeitos coletivos requer algumas condições efetivas, tais como: serem detentores de certos direitos políticos por representarem coletividades legitimadas socialmente; terem capacidade e habilidade para expressar as demandas daquelas coletividades; elaborarem planos e

estratégias de ação; terem habilidade para aproveitar ou criar oportunidades políticas favoráveis à ação coletiva; deterem alguns recursos humanos e de infra-estrutura básicas etc. Soma-se a essas condições a estruturação de redes na atualidade, como forma de os movimentos sociais desenvolverem suas lutas, articulações e intercâmbios em redes.

No entender de Gohn (2003), a reconstrução dos eixos de lutas dos movimentos sociais e a construção de algumas utopias novas efetivam-se mesmo com maneiras diferentes de materialização no Fórum Social Mundial (FSM). Nessa percepção, o FSM é qualificado como um sujeito coletivo, de caráter político, transnacional, composto por ONGs, sindicatos, movimentos sociais, representantes de alguns partidos políticos, e outros, com disposição comum de energias e rumos. Trata-se de “um novo sujeito, composto por uma pluralidade de atores sociais diferentes e poderá ser um marco referencial importante no futuro dos povos que lutam contra os efeitos devastadores da globalização econômica e seu caráter excludente” (p. 60).

Para Gohn (2003), “os movimentos sociais representam forças sociais organizadas que aglutinam as pessoas não como força tarefa, de ordem numérica, mas como campo de atividade e de experimentação social, e essas atividades são fontes geradoras de criatividade e de inovações socioculturais”. Nesse caso, os movimentos sociais constituem redes, com maior ou menor visibilidade, mas sempre com presença e permanência firme na cena política, como sujeitos políticos não só coletivos mas múltiplos, heterogêneos, que compartilham princípios básicos sobre a participação popular, a cidadania e a construção democrática.

As redes sociais, para Scherer-Warren (1999) e Gohn (2003), funcionam como um meio real e virtual ou, ainda, como uma imagem das novas formas de articulações solidarísticas e políticas da sociedade civil. “São estruturas da sociedade contemporânea globalizada e informatizada. Elas se referem a um tipo de relação social, atuam segundo objetivos estratégicos e produzem articulações com resultados relevantes para os movimentos sociais

e para a sociedade civil em geral”, assinala Gohn (2003, p. 15). Nessa mesma linha, Scherer-Warren (2002) afirma: “A rede desempenha um papel estratégico, enquanto elemento informativo e de empoderamento do movimento no seio da sociedade civil e para sua relação com e contra outros poderes instituídos” (p. 69). É digno de nota que as autoras defendem a idéia de que as redes só se constituirão em movimentos sociais se forem reativas às contradições sistêmicas e buscarem superar esses limites.

As redes em Goiás atuam em educação, saúde, meio ambiente e assistência social. A grande maioria das organizações que compõem as redes é de tradição filantrópica e confessional pois, desde os anos 1960, com base em convênios entre Estado, igrejas e donos de hospitais, asilos, creches e escolas assumem a *questão social*, isto é, tratam o social como filantrópico. É um campo com diferentes sentidos e possibilidades de cidadania. Pelo seu peso, volume e lugar, na atual agenda das políticas sociais, faz-se necessário conhecer sua interface com os movimentos e mobilizações sociais. É um campo que continua a crescer com o discurso de parceria e de cidadania, redefinindo suas formas de atuação no espaço público.

As ações de governo, em Goiás, têm estimulado o crescimento da rede de bens e de serviços públicos oferecidos pela iniciativa privada, com o propósito de *fortalecer a sociedade civil, modernizar o Estado e fomentar a cidadania ativa*. São ações que em última instância, visam aparelhar o Estado para a competição fiscal entre as unidades federativas, a despeito do desenvolvimento social. Em síntese, a transferência de serviços e bens públicos ao mercado evidencia as preocupações com o formato e o modelo de funcionamento da administração pública. Trata-se de um modelo de gestão, em que o teor das políticas sociais concentra as metas exclusivamente na obtenção de ganhos fiscais, contenção de despesas e enxugamento administrativo com base na concepção de *Estado gerencial*.

Essa dinâmica ressignifica a cidadania no campo dos deveres do indivíduo com o Estado, ao mesmo tempo e de forma contraditória, combina-

se na *filantropização* e na *politização* da assistência social por meio de instituições privadas, de conselhos gestores, de movimentos sociais e de ONGs que conferem um sentido particular à concepção de não-governamental, nas parcerias entre Estado e instituições também do campo empresarial. Trata-se de um campo que vem conquistando crescente visibilidade no estado de Goiás, disputando e compartilhando espaços com outras formas de ações privadas em *benefício público*, isto é, mediante o enxugamento do Estado.

A transformação de entidades beneficentes tradicionais em instituições modernas tem exemplo notável em Goiânia, onde, segundo dados da Secretária de Ação Social, 72% das ações no campo da assistência para idosos, meninos e meninas de rua, igualmente na educação infantil (creches) são efetivadas pela iniciativa privada, de ordem confessional, com verbas públicas, cujo traço, é também relevante na história do ensino goiano – por meio das escolas conveniadas.

De forma convergente, a estruturação dessas redes de organizações, em virtude da indução do Estado, revelou-se como fator determinante para seu crescimento e um próspero campo de trabalho para setores das classes médias, e, no limite, acaba por intensificar a instrumentalização institucional. A maioria dos profissionais busca nas ONGs uma forma alternativa de inserir-se no mercado de trabalho, de preferência onde possa garantir uma produção voltada mais para o social diante da falta de empregos no setor público e privado, de incentivo às pesquisas nas áreas de ciências sociais e, quando muito, procura preservar a participação política em fóruns e conferências afins.

A difusão de novos termos em escala mundial como globalização, flexibilidade, governabilidade, empregabilidade, exclusão social, ação afirmativa, reparação histórica, direitos humanos, comunitarismo, multiculturalismo, pós-modernidade, identidade etc. – é importante assinalar que ficaram de fora termos como classe, exploração, dominação, desigualdade, e tantos outros conscientemente abolidos sob o pretexto de obsolescência ou de presumida impertinência – opacifica os esgotamentos e as crises do modelo de

desenvolvimento, de Estado e de projeto político e se constitui em *verdades* veiculadas não apenas pelos partidários da doutrina neoliberal, mas também por produtores culturais, pesquisadores, escritores, artistas e militantes de causas sociais. Trata-se da produção de um pensamento acerca da relação entre Estado, sociedade e mercado empreendido por uma ampla gama de autores com perspectivas diversas, que, mesmo em campo políticos diferentes, chegam ao mesmo porto – a idéia de sociedade civil virtuosa.

O intelectual e os centros de assessoria

No Ocidente, o termo intelectual popularizou-se e ganhou o mundo, sobretudo no pensamento francês, em estreita relação com a esfera pública, sempre entendido como alguém que debate em público suas concepções acerca da política social e do econômico. O exemplo mais citado de posicionamento intelectual, em face dos acontecimentos dos anos 1960, que, de certa forma, influenciou a intelectualidade da América Latina, é a polêmica acerca da viabilidade e da validade do socialismo, do comunismo e de suas mediações enfrentada por Sartre, Foucault, Merleau-Ponty, Aron, Castoriadis, Gramsci¹⁸.

A partir da metade do século XX, a idéia de intelectual envolvido com os acontecimentos políticos, interagindo com eles e produzindo conhecimentos políticos significativamente tem mudado e, em certo sentido, caracteriza-se como uma intervenção *apolítica*. O termo intelectual assume um novo conjunto de atribuições um tanto amplas, determinadas pelo caráter de especialização, muitas delas ligadas à ideologia, à produção cultural e à capacidade de pensamento organizado e de aprendizagem, na chamada *sociedade do*

¹⁸ A concepção gramsciana de intelectual, em registro aligeirado, considera o intelectual como alguém que deve ser ouvido, como um defensor das esferas públicas, um guia para o confuso presente e também como líder de uma facção, tendência ou grupo disputando mais poder e influência. Isto é direção ética-política.

conhecimento, o que sugere que o profissionalismo e a especialização fornecem muito mais uma normatização para o trabalho intelectual do que a luta e produção de um saber coletivo na perspectiva de transformação da sociedade.

Decorre disso que, no atual cenário, o culto à especialização tornou-se hegemônico no discurso neoliberal e ampliou em escala crescente a simbiose entre Estado e intelectual. A articulação governo e Estado acabou por expandir muito o domínio da política e do público, a ponto de tornar-se virtualmente sem limite, o que comprova que o discurso do público está densamente preenchido com interesses particulares e tomado pelas questões de governo. Para Bourdieu (2001),

a vulgata neoliberal, ortodoxia econômica-política tão universalmente imposta e tão unanimemente admitida que parece fora das influências da discussão e da contestação, não resulta de uma geração espontânea. É produto do trabalho prolongado e constante de uma imensa força de trabalho intelectual, concentrado e organizado em verdadeiras empresas de produção, difusão e intervenção. (p. 7-8)

Ainda de acordo com Bourdieu (2001), essa articulação propiciou que grande parte da intelectualidade abandonasse o conceito de classes, passando a defender com maior eloquência as liberdades *formais* ou *burguesas*, tendo os espaços midiáticos como principal centro de disseminação, depois de apurada e ressignificada a linguagem da coisa pública. Nesses termos, os intelectuais deixam de ter os movimentos sociais como ferramenta que lhes explique a política e assumem a condição de

intelectuais pedagogos ou experts dividindo seus conhecimentos ou fornecendo por encomenda um saber sob medida. Eles [partidários ou críticos da política de globalização] continuam a desempenhar papel importante dando seu aval à política que os arruína. (BOURDIEU, 2001, p. 7-8)

Os ecos desse marco interpretativo, teórico e político sobre o papel do intelectual, com grande ênfase à tradição francesa e, especialmente às

produções de Sartre, Foucault e Castoriadis, no Brasil dos anos 1980, foram inegavelmente amplos e importantes para os intelectuais que se aproximavam dos trabalhadores, movidos por sentimentos de solidariedade aos explorados e em protesto contra as injustiças sociais. Desenhou-se, com base em leituras e contatos com esses autores, não um programa de ação política, mas um conjunto de sugestões para o trabalho com os *grupos de base*.

Sobre a emergência do pensamento marxista brasileiro é importante assinalar que este está diretamente ligado e condicionado ao triunfo da revolução bolchevique. Nesse sentido deu-se a fundação do Partido Comunista Brasileiro (PCB), formando uma primeira geração de intelectuais, vinculados diretamente ao partido e identificados com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS): “praticamente todos eles [fundadores do PCB] eram mal informados a respeito das concepções de Marx, tinham noções extremamente vagas do marxismo” (KONDER, 1988, p. 131). Associava-se o papel de intelectual a dirigente político e teórico do movimento comunista, na concepção leninista. Tal quadro complexificou-se com a crescente stalinização do movimento comunista e acabou por cristalizar visões esquemáticas acerca da análise do processo histórico, rigidamente estabelecido por etapas.

Nos anos 1960 coube a Coutinho e Konder introduzir autores como Gramsci e Lukács no Brasil. A chegada desses autores do chamado marxismo ocidental, nos círculos universitários, bem como os seminários sobre *O capital*¹⁹, com professores da Universidade de São Paulo (USP) proporcionaram a retomada do marxismo crítico que se contrapõe ao althusserianismo até então dominante, sobretudo no campo da educação. Entretanto, era uma intelectualidade mais concentrada na vida acadêmica, separada das práticas partidárias tradicionais. Em um outro registro, intelectuais como Ruy Mauro

¹⁹ O seminário sobre *O capital* em dois grupos teve influência duradoura nas obras dos participantes. O primeiro grupo envolveu professores como Fernando Henrique Cardoso, Paul Singer, José Artur Giannotti, dentre outros. A segunda geração ou segundo grupo incluiu Marilena Chauí, Roberto Schwarz, Francisco Weffort, Ruy Fausto, Emir Sader, dentre outros. Esse segundo grupo tinha vínculos mais diretos com organizações políticas, e suas obras influenciaram a reorganização político-partidária nos anos 1980.

Marini, Gunder Frank, Theotônio dos Santos, Vânia Bambirra contribuíram para a renovação do pensamento marxista, ao lado de Florestan Fernandes e Caio Prado Jr., o último por criticar a linha do PCB ao abordar temas centrais na sua concepção programática.

A derrota da resistência armada à ditadura militar abriu espaço para a hegemonia do pensamento liberal de oposição. O exílio, as exclusões nas universidades, a clandestinidade, a crise dos movimentos radicais contribuíam para a renovação do pensamento político. Os escritos frankfurtianos, de Sartre, Lukács, Castoriadis tiveram peso significativo na formação da intelectualidade brasileira. A incorporação da temática de Foucault, acrescida de uma visão mesmo reducionista de intelectual com base em uma leitura apressada de Gramsci, tornou-se a tendência predominante do pensamento de esquerda brasileiro.

Quanto ao suporte teórico para o processo de transformação da sociedade, a pesquisa empírica alcançou um *misto* de formulação que ia de Sartre a Foucault, passando por Gramsci, com uma forte conotação do pensamento da Ação Católica, sobretudo de origem belga. São autores cujas idéias figuram nitidamente nos textos produzidos pelos membros dos centros de apoio ao movimento social em Goiás. Durante as entrevistas, freqüentemente, esses autores foram citados, além, evidentemente, de Paulo Freire, Carlos Rodrigues Brandão e documentos da Igreja Católica, que inspiraram o posicionamento e a prática dos *assessores* diante do movimento social e do Estado.

Uma ligeira aproximação ao legado sartriano, permite afirmar que este teórico confere uma relevância ao intelectual como consciência moral da política, cuja militância política humanista se efetiva como uma espécie de fiador para o intelectual, em sintonia com as lutas operárias sempre articuladas e coordenadas pelo partido. Por sua vez, Foucault deu pleno apoio a todas as formas de lutas e manifestações das minorias (árabes, judeus, negros, minorias étnicas, homossexuais, ecologistas, mulheres e presos).

Ou seja, entendeu as ações pontuais e localizadas como única forma de difundir novas possibilidades de vida. Sem a pretensão de reduzir a vasta produção dos dois autores, mas sim de destacar a sua influência no pensamento que atualmente se materializa nas ONGs, ressalte-se que o confronto decisivo entre ambos situa-se precisamente na questão do humanismo, do engajamento do intelectual e da consciência política. Essa tensão esteve presente nas origens dos centros de assessoria em Goiás e é latente nos novos formatos de organizações sociais.

No plano nacional, vários intelectuais procuravam compreender os dilemas da esquerda na década de 1980, colocando no cerne das suas preocupações as teorias que versavam sobre a *democracia*. Dentre eles, pela repercussão de suas análises nos grupos ou tendências políticas da esquerda, no movimento social e sindical, destacam-se Carlos Nelson Coutinho, em *A democracia como um valor universal* (1979); Francisco Weffort, em *Por que democracia?* (1984); Marco Aurélio Garcia²⁰ em *A social-democracia e o PT* (1990). São produções *espelho* de um quadro teórico bastante diverso e complexo, marcado pelas críticas ao *socialismo real*, pelas questões já apontadas e pela dura experiência do regime militar que influenciaram decisivamente a esquerda brasileira a reabilitar a *questão da democracia*. Assim, a democracia deixou de ser uma promessa burguesa liberal e se constitui como *valor universal* fundante de novas práticas políticas.

Saes (1993) alerta para o aspecto ideológico da defesa da democracia como um valor universal. Na sua opinião muitos cientistas políticos ao

Ocultarem a continuidade existente entre as diversas manifestações históricas de democracia da classe explorada, (...) preparam o terreno para eleição da "democracia moderna" (burguesa) como modelo universal de democracia. (p. 49)

²⁰ Esses autores são citados por indicarem reflexões de intelectuais engajados, como sintoma da procura de novos caminhos por parte das esquerdas, valorizando *os gritos das ruas* e a democracia.

A recorrência à questão da democracia, objetivando ampliar e radicalizar a *democracia popular* consolidou-se, nessas análises, como estratégia para a realização de uma hegemonia operária ou popular sobre o conjunto da institucionalidade democrática. Nessa perspectiva, a cidadania passou a operar como idéia extraordinariamente potente para equacionar em registros distintos tanto a questão da desigualdade quanto da participação e, atualmente, a questão da diferença, com a emergência das singularidades, como reivindicações políticas legítimas, ou seja, dos avanços da política da diferença às ações afirmativas.

Nessa nova concepção, as atividades e práticas comunitárias, voltadas para as questões de gênero, de criança, de crédito popular, de cooperativa passaram a ser a tônica desse pensamento. Um pensamento com base na autocrítica do engajamento dos anos 1960 revelou-se na *máscara* – no então instalado processo de *revisão* e crise, pessoal, de identidade permeada de existencialismo e pela *mea culpa* – para o triunfo da concepção liberal do indivíduo, da sociedade e da política. Atualmente, predomina a concepção de intelectual profissional *competente* e *competitivo* no mercado das idéias, centrado na carreira e no próprio bem-estar individual.

O ideário assumido recusava a macro-política e depositava suas esperanças nas ações de base societária. Desse prisma, os movimentos sociais e seus participantes não são analisados como integrantes ou como manifestações das classes sociais, mas como mulheres, negros, homossexuais ou simplesmente minorias em ação, sem conexão com a classe, objetivando alterar comportamentos culturais. Nessa linha, o Estado é suprimido de modo ideal, cabendo a conquista do Estado inimigo a uma poderosa aliança entre progressistas e setores estratégicos da sociedade civil.

Nota-se, nessa concepção, a conjunção das vertentes basistas e social-democratas, centradas na *gelatinosa sociedade civil* e respaldadas em conceitos como hegemonia e sociedade civil com a finalidade de superação do Estado, tarefa conduzida pelos movimentos sociais. Segundo Romano (2004),

socialmente, nos planos mais radicalizados, da inteligência militante, nos anos 1970 e 1980, no Brasil, tivemos uma recusa do Estado e uma falta de exame de seus fundamentos lógicos e históricos. Não que tenham faltado absolutamente trabalhos sobre o tema, mas o foco principal era dirigido *a priori* contra a instituição política, descartando-se a sua função de garantir a democracia e o progresso educativo. Após anos e anos deblaterando contra o Estado, a inteligência "progressista" viu-se na precisão de canalizar alvos concretos, universalizando o que restou dos "movimentos sociais". (p. 76)

Nos anos 1990, duas temáticas diretamente ligadas às lutas e aos movimentos sociais ganharam destaque: a multiplicação das organizações não-governamentais (ONGs) e as políticas de parcerias implementadas pelo poder público, particularmente na esfera do poder local. De um lado, essas parcerias atendiam às exigências da Constituição Federal (conselhos de saúde, de educação, de segurança, de crianças, de adolescentes, do FUNDEF, etc.), e reconheciam os movimentos sociais como legítimos interlocutores, de outro lado, são implementadas as políticas sociais contemporâneas de ajuste neoliberal com a desregulamentação do papel do Estado, transferindo responsabilidades para a celebrada *sociedade civil aberta, criadora, ativa* e sua materialidade mais expressiva nas parcerias público-privadas (PPP).

O momento foi marcado também pela *revoada* de quadros das ONGs para as universidades, objetivando legitimidade acadêmica para suas *missões*. Esse percurso norteou-se pela necessidade de qualificação dos profissionais, com incentivos das universidades e subsídios de fundações e agências financiadoras que acabaram por financiar núcleos e programas de pesquisas das próprias universidades. Na ponta desse movimento, a conquista de espaços no legislativo, no executivo, nas secretarias de Estado e na direção de universidade foi o caminho trilhado por *ex-ongueiros* em Goiás.

O deslocamento do eixo gravitacional – da sociedade civil para a sociedade política, segundo a concepção de Gramsci – de quadros das ONGs, também verificado no plano nacional, foi resultado do abandono progressivo de históricos conceitos econômicos e políticos cruciais para a esquerda. Nessa operação, a relação entre teoria transformadora e prática dos movimentos

sociais foi, sutil, mas firmemente, substituída por um novo relacionamento entre teoria transformadora e teoria liberal. Dessa forma, a chamada *nova esquerda*, a partir da década de 1980, especialmente no PT, favoreceu um desprezo pela elaboração teórica de sua prática, colocando em xeque as relações entre intelectuais e poder. Assim, dramaticamente foram dissociando, separando, a intelectualidade crítica de uma prática conseqüente e, também, os militantes e o partido da teoria crítica e transformadora.

Nesse campo, a grande novidade da história recente é que a ampla coalizão de forças que sustenta e dirige o projeto de transnacionalização da economia é formada por um bloco político-intelectual com forte presença de liberais e marxistas, fator importante para compreender a paralisia mental de boa parte da intelectualidade brasileira acerca de alternativas para o país. Durante os anos 1990, uma leitura supostamente materialista e realista do desenvolvimento capitalista seduziu a intelectualidade, dela exigindo a *modernização do pensamento progressista*, dando origem a um novo paradigma ou a uma nova sociedade global, em rede, de serviços, comunicativa etc.

Há, portanto, nesse pensamento motor da governança mundial, contraditoriamente, um encolhimento do espaço público e do conhecimento, em detrimento da informação pontual e operacional. Dessa forma, a relação entre intelectual e poder, teoria e prática não se refaz como uma teoria crítica capaz de iluminar os complicados e complexos processos de desenvolvimento do capitalismo e elaboração de alternativas, mas se faz com outras teorias, objetivando administrar o capitalismo. Essas opções políticas e ideológicas abriram espaços para efusão de um pensamento que fala da fragmentação das relações humanas, decretando o fim dos movimentos sociais, da história, do trabalho, e outros, da supremacia do individualismo e de particularismo identitário, fundado na apologia do *aqui e agora*, em tempos de globalização.

Observa-se um intenso fluxo de quadros das ONGs para as instituições públicas, ocupando postos chave no Estado, seja como secretários,

parlamentares e executivos, ou mesmo fazendo o caminho de volta. Essa interação é parte constitutiva do pensamento político e social desenvolvido em grande parte pelos centros de assessoria ao longo dos anos e, atualmente, consolidado nas ONGs e nos aparelhos de Estado. O fluxo constitui-se em um fenômeno muito evidente nos tempos atuais e muito freqüente nas entrevistas. Parece que tal processo não se explica pelo fato de terem fundado ONGs ou nelas trabalhado anteriormente, mas pelas relações estabelecidas com intelectuais que migraram para o Estado e que atraíram para esses espaços pessoas confiáveis e qualificadas. Ao concordar com isso, o fluxo de profissionais entre ONGs e Estado vale também, em grande parte, para as relações entre ONGs Norte-Sul e organismos multilaterais de promoção do desenvolvimento.

Capítulo III

ESTADO E REGULAÇÃO SOCIAL: ORIGENS E DESENVOLVIMENTO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS

Sertão é onde o pensamento da gente se forma mais forte do que o poder do lugar. Viver é muito perigoso...
Tinha medo não. Tinha era cansaço de esperança.

João Guimarães Rosa

Este capítulo objetiva fazer uma reflexão sobre o Estado moderno ou o Estado sob o domínio capitalista, em suas diferentes configurações e articulações com a sociedade civil, sobretudo, a estruturação dos espaços públicos e as formas de regulação social desenvolvidas e, nesse particular, o modo de produção capitalista. Faz-se necessário, portanto, discutir as origens e os traços definidores da relação Estado, mercado e sociedade.

As contraditórias relações entre sociedade civil e Estado, atualmente, ganham grande destaque na agenda intelectual e política. A reflexão sobre o Estado e suas formas de regulação social recoloca na ordem do dia o crescente hiato entre Estado e sociedade, bem como a dissociação entre seu poder e legitimidade, tanto para exercer a regulação social como para aproximar ou capturar a sociedade civil para o mercado. O crescente descompasso entre as demandas sociais, econômicas, políticas e culturais e as diretrizes adotadas pelo Estado obrigado a atender às condições e injunções das organizações multinacionais e das corporações transnacionais ampliam o fosso entre sociedade civil e Estado nacional.

Um exemplo esclarecedor desse impasse, em que as classes subalternas não encontram condições políticas ou jurídico-políticas para o aprofundamento da cidadania, revela-se no amplo leque das reformas administrativas implementadas pelo Estado, que deslocam radicalmente a *coisa pública* para o campo do mercado. As noções de democracia e de cidadania, tanto quanto de nacionalismo e de Estado-nação estão se modificando profundamente, no que se refere às suas *clássicas* significações práticas e teóricas.

A ideologia neoliberal disseminou o consenso segundo o qual aos Estados não restaria, ante a globalização, outra alternativa senão a de efetivar as políticas econômicas de estabilização de preços e do câmbio, a desregulamentação dos mercados e a privatização, enfatizando a superioridade da auto-regulação dos mercados e o fracasso da experiência de regulação do mercado pelo Estado no período pós-guerra. Constituiu-se o chamado *pensamento único*, voltado para as políticas de corte neoliberal.

Esse *consenso* seria expressão e significado das profundas transformações econômicas, sociais, políticas culturais, ora em curso, ou não passaria de uma mera construção ideológica funcional das próprias transformações?

Essa inquietação diz respeito às profundas mudanças políticas e institucionais em Goiás e no Brasil. Se, de um lado, a ação política da sociedade civil redemocratizou o país e uma nova Constituição de corte social democrata foi promulgada, em 1988, de outro lado, nos anos 1990, colocou-se em prática uma agenda de reformas estruturais, com a adoção de políticas de liberalização econômica e de privatização das empresas estatais. Em nome da superação da crise do Estado e de sua democratização, observa-se uma crescente transferência de responsabilidades do governo federal para os governos locais, e a convocação de todos os tipos de parcerias com a iniciativa privada nos campos da educação, da saúde, da cultura e da infra-estrutura. Tais arranjos institucionais têm provocado profundas transformações nas instituições governamentais e nas práticas dos atores políticos.

É fato que os Estados nacionais estão passando por dificuldades, particularmente, no que se refere à eficácia de suas políticas econômicas, em virtude da globalização. A soberania dos Estados está ameaçada por crescentes problemas para inserir e controlar, de forma eficaz, suas economias no cenário internacional. Esse diagnóstico aparece, com frequência, nos meios de comunicação e nas publicações acadêmicas das mais variadas correntes teóricas e políticas, bem como transparece a idéia de que não há mais lugar para a discussão de projetos nacionais que busquem o desenvolvimento com autonomia nacional. Entretanto, acontece o recrudescimento dos movimentos nacionalistas, caminhando de mãos dadas com a religião, em tempos globais. De acordo com Löwy (2003),

uma onda espetacular de nacionalismo está irrompendo na Europa, e em escala mundial, fazendo submergir tudo por onde passa. Poder-se-ia talvez considerar a onda nacionalista e religiosa uma espécie de reação à crescente internacionalização da economia e da cultura, uma resistência à ameaça de homogeneização. (p. 259-260)

O Estado, em sua intersecção de relações e de forças nacionais e internacionais, enfrenta profundas mudanças de alcance mundial nos padrões de poderes e restrições, pressões e condicionamentos, que assinalam o deslocamento das fronteiras entre Estado, sociedade civil e mercado. São transformações marcadas por uma série de hiatos ou disjuntivas aceleradas pelos processos de globalização ora em curso, no tocante à sua capacidade para modelar a sociedade, a política e a economia.

O debate acerca da crise do Estado permite repensar, buscando identificar a clareza ou opacidade de alguns conceitos teóricos e políticos que aparecem de forma polêmica, ao interrogar dois fenômenos contraditórios, no início de milênio, marcado pela globalização de mercados: a ressaltada virtuosidade da sociedade civil e o aparente enfraquecimento dos Estados-nação. No plano interno de cada nação, a manifestação dessa contradição põe em crise as intrínsecas relações, historicamente instituídas e conhecidas, entre cidadania e nacionalidade e entre Estado nacional e burocracia internacional.

No caso do Brasil, país em que o Estado de bem-estar social nem sequer chegou a concretizar-se em sua plenitude, para Oliveira (1998), a crise traduz-se na redução de investimentos no campo social, com tendência ao desaparecimento dos direitos trabalhistas e ao aumento da exclusão social. No plano político, tais tendências evidenciam uma incapacidade de fortalecimento da democracia e de aprofundamento e ampliação da cidadania.

Como parte desse processo, em Goiás, as ações de governo, desde início dos anos 1990, têm estimulado o crescimento de bens e de serviços públicos oferecidos pela iniciativa privada, com o propósito de *fortalecer a sociedade civil, modernizar o Estado, fomentar a cidadania ativa e consolidar os espaços públicos*. Observa-se, no entanto, que esses programas visam aparelhar o Estado para a competição fiscal entre as unidades federativas, a despeito do desenvolvimento social. Nesse caso, a transferência de serviços e bens públicos ao mercado evidencia a formatação de um modelo de funcionamento da administração pública, centrado na gestão, em que o teor das políticas sociais converge exclusivamente na obtenção de ganhos fiscais, contenção de despesas e enxugamento administrativo com base na concepção de *Estado gerencial*.

Invenção do Estado moderno

As relações entre sociedade civil e Estado podem ser melhor examinadas com base na compreensão da forma pela qual a sociedade civil e o Estado se articularam, no curso da civilização ocidental capitalista. Com esse entendimento, é fácil deduzir que o Estado não é um fenômeno dado, a-histórico, neutro e pacífico, mas um conjunto de relações criadas e recriadas em um processo histórico tenso e conflituoso em que grupos, classes ou frações de classe se confrontam e se digladiam em defesa dos seus interesses particulares. Além disso, a constituição e desenvolvimento desses atores

estão conectados a determinações e a processos associados aos diferentes modos de produção dos quais o Estado foi e é parte integrante.

O Estado é entendido como experiência histórica e conceito essencialmente modernos. A especificidade do Estado moderno reside justamente em “uma forma determinada de governo [que] passa a elaborar também, de modo até inédito, o conceito de si mesma” (BORNHEIM, 2003, p. 209). Nesse sentido, abordar o Estado moderno consiste em enfrentar uma problemática que afeta visceralmente a própria constituição do indivíduo, da república e da democracia, bem como da cidadania, que nasceram com a nova ordem social, incluindo suas instituições reguladoras, dando origem formal à modernidade. Esses termos são constitutivos das tensões e das contradições da modernidade. Emergem profundamente imbricados e, na ponta dessa teia, desponta a problemática do mundo moderno.

O Estado moderno é cria de um duplo e articulado movimento, originado da separação entre poder político e poder religioso, que forjou, de um lado, o Estado laico, e, de outro, a emancipação do poder econômico em relação ao político, instituindo o Estado de livre mercado. A principal característica decorrente desse processo é uma concepção negativa do Estado e a supervalorização da esfera privada, que acabam por reduzir o Estado a um mero instrumento de realização dos fins individuais. Por contraste, adota-se uma concepção positiva do não-Estado, entendido como a esfera na qual os indivíduos se relacionam entre si e aperfeiçoam sua personalidade e formado pelas organizações da sociedade civil.

Tanto para Bobbio (2000) como Bornheim (2003), autores que se situam em campos teórico-políticos distintos, indivíduo e Estado são partes constitutivas de um mesmo movimento. Um não poderia existir sem o outro. O Estado institui o indivíduo como sujeito e, portanto, com direitos: “não há Estado sem indivíduo portador de direito, não há indivíduo que realiza estes direitos sem Estado” (BOBBIO, 2000). A estreita relação entre indivíduo e Estado, na sociedade capitalista, desenvolveu também o grande drama da modernidade

– as fronteiras inibidoras da autonomia e a igualdade dos indivíduos, e as tensões entre público e privado. Com isso, as tentativas de superação de tais fronteiras concentram-se no enfrentamento de duas questões basilares intimamente ligadas, que, periodicamente, retornam ao palco da história: o problema do contrato social e o da natureza do Estado. Nas sociedades modernas, o Estado constitui-se como produto desses embates, e sua função e organização são ditadas pelos desenvolvimentos históricos do capitalismo. Os devires e a própria justificativa para a existência do Estado são partes constitutivas dos processos de desenvolvimento do capital.

Há um vínculo que une o desenvolvimento do Estado ao do indivíduo, este último na condição de categoria política e jurídica. Quanto à liberdade e à autonomia, sempre prevaleceu o entendimento de que esses direitos se realizariam como exaltação integral do indivíduo, proporcionada pelo livre mercado, sem a correspondente igualdade econômica ou social – questão presente em obras dos primeiros teóricos do *contrato social*, e que, contemporaneamente, alimenta o debate sobre o Estado. Com base nessas primeiras elaborações liberais, a norma jurídica acabou por circunscrever o civil como a igualdade de todos perante a lei, e o político, como o direito de votar e ser votado. Entretanto, o mesmo não ocorreu quando se tratou da tradução do econômico e do social, porque o valor igualdade no domínio econômico e social efetivou-se de um modo diverso no domínio civil e político.

A doutrina liberal²¹ como teoria econômica e política defende que o Estado deve governar o mínimo possível – contemporaneamente chamado de Estado mínimo –, cuja principal função é ser guardião da propriedade

²¹ Segundo BOBBIO (2000), o liberalismo é um movimento de idéias tecido por diversos teóricos e mesmo com diferentes visões entre si, como Locke, Montesquieu, Kant, Adam Smith, Humboldt, Constant, John Stuart Mill, Tocqueville, dentre outros, que figuram como clássicos no campo do liberalismo. Porém, por mais numerosos que possam ser os aspectos abordados pelos autores, têm como centralidade nas suas elaborações os campos econômico e político.

Dizendo de modo extremamente simplificado, e todavia oportuno, e contra as confusões conceituais que infelizmente imperam, o liberalismo é uma doutrina política, cujo objetivo eminente e identificador, em todas as suas múltiplas versões, é aquele de limitar o poder político em relação às esferas de liberdade individual.

privada. Em suas primeiras elaborações, Adam Smith (1995) em *A riqueza das nações* já enfatiza que o mercado representa o *acordo admirável do interesse e da justiça*. Assegurando que a justiça só se realiza no espaço das trocas equivalentes e, ao mesmo tempo, designando o mercado como mecanismo biológico de auto-regulação, Smith (1995) assinala ser legítimo que o Estado possa intervir somente para ajudar a restabelecer os mecanismos do mercado que tenham sido perturbados ou violados. Locke (1989), um dos expoentes do pensamento liberal, em seu *Segundo tratado*, que versa sobre o pacto político dos indivíduos, justifica como razão e objetivo do Estado a conservação da propriedade privada,

o que os homens perseguem quando entram em sociedade; assim é forçoso admitir que as pessoas sejam proprietárias de qualquer coisa, senão equivaleria a dizer que, quando se associam, elas perdem o que queriam obter ao associar-se, absurdo tão grosseiro que ninguém ousaria defender. (p. 110)

Segundo Bobbio (1984), as diretrizes fundamentais do Estado liberal nos aspectos mais relevantes encontram-se no pensamento lockiano, ou seja, Locke realizou a primeira e a mais completa formulação do Estado liberal. Trata-se dos princípios de um pacto político com base no direito natural preexistente, o consenso de subordinação do poder executivo ao poder legislativo, bem como a condição de um poder limitado que formata o marco legal do Estado moderno.

Esses princípios, com o passar dos tempos passaram a expressar-se no que Bobbio (2000) denomina de *figuração da realidade*, ou seja, uma teoria de Estado centrada na lei como principal fonte normativa das relações de convivência e de explicação do que acontece, e, às vezes, superpondo-se à realidade na qual, na acepção do autor, "terminou por prevalecer o primado do direito público e, conseqüentemente, a declarada impossibilidade de compreender as relações de direito público através do recurso às tradicionais categorias do direito privado" (p.146).

No final do século XVII, a concepção de Estado democrático foi gestada, fundamentada na defesa da sociedade e na sua própria organização, visando à proteção da propriedade privada ou o seu questionamento. Mesmo permeadas por algumas contradições, as obras de Locke e Rousseau são as que mais influenciaram, pois Locke trouxe a concepção de *governo democrático*, e Rousseau, a da *supremacia da vontade popular*.

As revoluções inglesa, americana e francesa deram importância central às idéias de nação e de república. Mesmo sendo sociedades fortemente hierarquizadas reivindicavam, entretanto, a igualdade dos direitos civis. Surgiu, então, o Estado constitucional, isto é, o enquadramento do Estado democrático em um sistema fundamentalmente normativo, com o objetivo de afirmar os interesses da burguesia e sua permanência no poder. Gómez (2000) assinala: "Vista numa perspectiva histórica, a criação do mundo moderno foi resultado da própria globalização do Estado enquanto rede universal de governança e forma estandardizada de organização territorial da vida política" (p. 141).

Desse modo, as formas de Estado liberal ou de democracia delegada são resultantes dos complexos processos históricos e de acirradas lutas e conflitos entre diversas forças sociais, que terminaram por identificar o Estado-nação como figura central da política moderna.

Como observa Hobsbawm (1990), o liberalismo tem dificuldade para trabalhar com as idéias de nação e de Estado nacional, porque, para o liberalismo, tudo se reduz a duas referências econômicas: uma unidade mínima, o indivíduo, e uma unidade máxima, a empresa, de modo que não parece existir necessidade de construção de uma unidade superior a elas. Entretanto, os economistas liberais não podiam operar sem o conceito de *economia nacional*, pois era fato inegável que existia o Estado, com monopólio da moeda, das finanças públicas e das atividades fiscais, além de exercer a função de garantir a segurança da propriedade privada e dos contratos econômicos, e o controle do aparato militar de repressão à classe

trabalhadora. Os economistas liberais afirmavam que a *riqueza das nações* dependia de estarem elas sob governos regulares e que a fragmentação nacional, ou os Estados nacionais, era favorável à competitividade econômica e ao progresso.

A rigor, a natureza e a forma do Estado-nação resultaram da intersecção de condições e processos históricos complexos, que determinaram sua extensão territorial, sua estrutura organizacional, sua composição étnica, sua infra-estrutura material, dentre outras, no final das revoluções burguesas, cujo relativo sucesso de coerção social possibilitou acelerar o processo de acumulação de capitais, o crescimento do mercado interno, bem como o alto grau de legitimação alcançado pelo Estado diante de sua população.

A ascensão do Estado-nação como forma territorial, impessoal, centralizada e a legitimação do poder político dependeram de acordos internacionais e do novo sistema de direito internacional que, ao longo do século XVII, começou a ser codificado pelos Estados europeus. Consagrou-se a doutrina da soberania que reconhece mútuos poderes e igualdade jurídica dos Estados, o que não significa dizer que a consolidação dos Estados-nação e a ordem internacional que dela decorrem não seja política e economicamente hierárquica e desigual entre países e regiões – dominação de grandes potências, autonomia e dependência de pequenos países e das civilizações extra-européias – justificando o uso da força militar. Essas características desenvolveram-se até os dias atuais.

Para Hobsbawm (1982), durante os séculos XIX e XX, o nacionalismo apareceu como categoria redefinidora da política moderna em termos da relação entre Estado, povo e cidadão. O nacionalismo conferiu um significado político às idéias de etnicidade, de religião, de língua, de costumes, desenvolvendo uma pretensa homogeneidade cultural na qual cimentaria a cidadania, configurando as noções de *povo* e de *nação*. Ainda, segundo o autor, o nacionalismo estendeu e aprofundou a abrangência da soberania, modificou o mapa político, com a criação ou dissolução de numerosos Estados,

e canalizou para uma comunidade imaginária as massas trabalhadoras mobilizadas pela Revolução Industrial e por diversas demandas de inclusão, mas sem alterar a natureza dessas entidades políticas territorialmente soberanas²².

Concomitantemente, e em rápida sintonia com o nacionalismo, o apelo à igualdade de direitos contra as desigualdades sociais, políticas e econômicas assegurou idéias e práticas democráticas modernas, expandindo as reivindicações e as conquistas das classes subalternas. Nesse contexto, depois de acirradas lutas, uma série de direitos fundamentais foi assegurada – governo representativo, desenvolvimento de instituições estatais, eleições livres e imparciais, sufrágio universal, liberdade de expressão, autonomia associativa etc. – como expressão dos direitos políticos primários de cidadania, assim como mecanismos garantidores do processo democrático em grande escala, pluralismo social e organizativo. Em decorrência, a concepção de democracia situa-se essencialmente no interior das fronteiras de cada Estado-nação com “uma cultura comum e uma economia nacional submetida ao controle e regulação de democracias representativas que funciona dentro de fronteiras distintas e seguras” (BROWN, *apud* ROSENAU, 2000, p. 141).

Cabe ainda assinalar que, ao longo da história moderna, o crescimento das atribuições conferidas aos governos, sob a forma do Estado, levou a uma ampliação do campo das atividades políticas, abrangendo questões

²² “Depois de 1830, o movimento geral em favor da revolução se dividiu. Um dos resultados desta divisão (...) [são] os movimentos nacionalistas conscientes. Eles são o marco da desintegração do movimento revolucionário europeu em segmentos nacionais”, assinala Hobsbawm (1982, p. 151).

O nacionalismo militante, diz Hobsbawm (1982), não pode ser visto simplesmente como reflexo do desespero e da impotência política diante da incapacidade mobilizadora do liberalismo, do socialismo e do comunismo. Sem dúvida, esses aspectos são importantes, indicando a adesão daqueles que haviam perdido a fé em utopias, ou dos que haviam perdido velhas certezas políticas. Todavia, se para esses o nacionalismo militante era um imperativo político exclusivo, não pode se dizer o mesmo acerca da adesão generalizada, nem, sobretudo, da permanência do nacionalismo em toda parte, depois de encerrado o nazi-fascismo.

administrativas e organizacionais, decisões econômicas, bens e serviços sociais que acabaram por considerar Estado e governo como sinônimos²³. Assim, a história moderna é marcada pela transformação do governo em administração, ou as repúblicas em burocracias, sobressaindo o desastroso encolhimento da esfera pública.

Essa reversão coroou o pensamento dominante e esprou uma concepção que confunde governo e Estado, fundindo ambas categorias em um *ente* único e externo à sociedade civil. Nessa leitura, Estado e governo constituem parte de um mesmo corpo, indissolúvel, resultando na produção de um sistema incompatível. Assim, o Estado superpõe-se deliberadamente à política, e a política, deliberadamente, inclina-se a servi-lo. Dizendo de outra forma, elimina-se a dimensão política pela redução, reificada abusivamente, ora nas razões do Estado, ora nas questões de ordem puramente gestionária da economia.

Com base nesse entendimento, a política refere-se exclusivamente à ação dos governantes que detêm a autoridade para dirigir a coletividade organizada em Estado. Esse posicionamento nega que a razão da política seja essencialmente a decisão dirigida à criação, à preservação, à reforma ou à recriação da unidade jurídico-política de construção do *mundo-comum*. Nesse caso, a política não deve ser confundida com as atividades desenvolvidas por administradores – especialistas pertencentes a um certo tipo de organização sócio-política, que disputam o direito de governar, ocupando cargos e postos no Estado. Em suma a política como espaço de definição e de consolidação dos interesses públicos perdeu seu significado e, no atual movimento de publicização do privado e privatização do público, acabou como

²³ É importante fazer uma breve distinção desses termos, objetivando delimitar melhor a reflexão acerca da reforma do Estado e do surgimento do marco legal do terceiro setor. O termo governo diz respeito a programas e projetos que uma parte da sociedade propõe para o conjunto de segmentos que a compõem, ou seja, governo é concebido como direção e administração do poder público, sob a forma do Estado. Entretanto, não se deve confundir ou equiparar Estado com governo, pois o Estado é formado por um conjunto de instituições permanentes que permitem a ação dos governos.

uma vítima privilegiada da privatização das relações sociais, operada pelo neoliberalismo – como prática política e como ideologia²⁴.

Questão social, solidariedade e espaço público

Para responder às crescentes demandas sociais, o Estado capitalista, até por uma questão de sobrevivência, tornou-se interventor. Passou não só a regular com maior vigor a economia e a sociedade, mas também a empreender ações sociais, a prover benefícios e serviços e a exercer atividades empresariais. Desse modo, desde o final do século XIX, o Estado tornou-se parte interessada nos conflitos entre capital e trabalho, assumindo um forte papel regulador, dando origem ao rótulo *Welfare State*²⁵, assumindo as noções de Estado de bem-estar, Estado previdência, Estado social e, passando pelo regime social-democrata do tipo escandinavo, transformando os direitos civis em direitos sociais, reduzindo as desigualdades pela aplicação do imposto progressivo e pelas políticas sociais de redistribuição.

A chamada *questão social*, que eclodiu na metade do século XIX, impôs-se como um fator perturbador da ordem e das instituições liberal-burguesas. A questão social, circunscrita ao pauperismo e à miséria das massas, colocou por terra a concepção idealista de que a sociedade, por si

²⁴ O conceito de neoliberalismo é empregado, com base na aceção de Fiori e Oliveira e entendido como materialidade das teses do chamado *Consenso de Washington*, caracterizado pela redefinição do papel do poder público, tendo por centralidade a estratégia de livre mercado. Segundo os autores, o programa neoliberal a ser aplicado nos países em desenvolvimento consiste em três fases: (1) a estabilidade econômica persegue o superávit fiscal, reduzindo o déficit da balança comercial e a reestruturação do sistema previdenciário; (2) efetivam-se as reformas estruturais, com a desregulação dos mercados e a privatização das empresas estatais; e (3) promovem-se ações destinadas à retomada do crescimento econômico.

²⁵ A idéia de rótulo e não de conceito, conforme Laville (2004) e (1997), foi cunhada pelo bispo inglês William Temple, para expressar não propriamente *bem-estar social*, mas mudanças econômicas e políticas dos novos tempos de paz, sem guerra. De forma que a expressão não se confunde com Estado social ou outros adjetivos que foram aparecendo ao longo do tempo.

só, ou, eventualmente acossada pela polícia, pudesse encontrar soluções para os problemas sociais. Arendt (2001b, p. 38) vê esse processo como a oclusão do político pelo social e a privatização dos espaços públicos. A característica mais perturbadora da situação atual é, sem dúvida, o reaparecimento de um perfil de “trabalhadores sem trabalho” que Arendt (1989) evoca, os quais, literalmente, ocupam na sociedade um lugar de supranumerários, de “inúteis para o mundo”. (p. 320).

Para utilizar os termos de Castel (2001), a questão social é a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disfunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e da exclusão tramadas nas relações de poder e de dominação. Aparece com o divórcio entre uma ordem jurídico-política, fundada sobre o reconhecimento dos direitos do cidadão, e uma ordem econômica, que acarreta a miséria e a desmoralização de massa. O hiato entre a organização política e o sistema econômico assinala o lugar do social. Nas palavras de Castel (2001),

o “social” consiste em sistemas de regulações não mercantis, instituídas para tentar preencher esse espaço. Em tal contexto, a questão social torna-se a questão do lugar que as franjas mais dessocializadas dos trabalhadores podem ocupar na sociedade industrial. (p. 31; grifos do autor)

Emergiu desde então a busca de alternativas para o enfrentamento da questão social. No final do século XIX, nasceu o Estado capitalista regulador ou claramente intervencionista que, no século seguinte, se tornaria o Estado do bem-estar, cada vez mais envolvido com a garantia, a administração e o financiamento do seguro social e de atividades afins. Nasceu, assim, uma nova concepção de “risco social e do papel do Estado ligado à política de pleno emprego” (*PLANO BEVERIDGE, apud ROSANVALLON, 1997, p. 126-127*).

A moderna concepção de solidariedade, como noção base da regulação social, originalmente, surgiu na esfera do direito. Trata-se de um termo jurídico

do Direito Romano e se refere à conjunção ou acordo de deveres ou de direitos, como uma obrigação de cada um pelo todo; uma espécie de mandato e obrigação mútuos, com a solidariedade como forma de garantia. As primeiras ações dos trabalhadores, no enfrentamento das novas situações econômicas e sociais sugeriram nas práticas de solidariedade, e suas associações de socorro mútuas foram fundamentais para o desenvolvimento e a maturação dos movimentos trabalhistas. A associação operária foi uma primeira reivindicação que constituiu a base da organização dos trabalhadores, os quais tiveram na greve o primeiro instrumento de defesa e de luta, baseado na força e na eficácia da solidariedade, cujas formas de ações são analisadas por Thompson (1987 e 1998). Mais tarde, com o desenvolvimento do sindicalismo, as organizações dos trabalhadores configuram-se de forma diversa, de acordo com suas linhas de orientações, mais reivindicativas, reformistas ou revolucionárias, permanecendo, entretanto, o conceito de solidariedade como elemento articulador das iniciativas e dos movimentos desencadeados pelos trabalhadores.

Nesse contexto, a idéia original de solidariedade, própria das relações jurídicas, foi retomada com sua afirmação política e social no curso dos processos de desenvolvimento do capitalismo. O aparecimento da questão social e os seus possíveis contornos colocaram como necessidade a construção de sistemas de proteção social, os quais, posteriormente, na montagem do Estado de bem-estar, em meados do século XX, assumiram a sua forma mais acabada, e em cujo alicerce se situa o princípio da solidariedade social, como conceito estruturador. Dessa forma, a dimensões social e dimensão política da solidariedade afirmam-se historicamente, superando a dimensão particularista de bases morais, para consolidarem-se como fundamento da concepção de direito – o direito social – e como princípio de estruturação do Estado de bem-estar.

A concepção de Estado de bem-estar está fundamentada em uma aliança crucial entre política econômica e política social. A diretriz central consiste em assumir que o mercado impõe prejuízos inevitáveis a certas

parcelas da população, cabendo ao Estado impor regras econômicas para minimizar esses efeitos. Com base nessa premissa, o Estado assume a centralidade da política econômica, cujo objetivo consiste em regular e estimular o crescimento econômico, ao passo que a política social tem o propósito de arrefecer os conflitos sociais, amenizar tensões e expandir as políticas de cunho social.

A articulação entre política econômica e social passou a ser função primordial do Estado de bem-estar social, fazendo que a produção e a demanda – eixos econômicos – atingissem a sociedade como um todo – eixo social. Dessa forma, economia e segurança social deveriam caminhar juntas e tentariam então construir uma sociedade cujo crescimento econômico fosse possível, com a concomitante expansão dos benefícios sociais a parcelas cada vez maiores da população. O Estado assumia, portanto, uma função redistributiva dos benefícios sociais, porque seu objetivo político era garantir o bem-estar social e, para tanto, o Estado tornou-se não só regulador como também parceiro econômico, por intermédio do fundo público.

O *Welfare State* deve ser visto, portanto, como uma figura política inédita, não como corretivo ou parasita do Estado liberal, tampouco como uma forma que transita do capitalismo para o socialismo (OLIVEIRA, 1998). Trata-se de um Estado de novo tipo, correspondendo a uma nova forma de configuração do real que pode ser designada com base no enfrentamento entre capital e trabalho, que atribuiu ao Estado o papel de mediador, enquadrando juridicamente a problemática dos direitos sociais, isto é, direitos referidos a grupos, classes e categorias sócio-profissionais, ou seja, direitos que não são fundados na noção de igualdade, mas na correção das desigualdades.

Em resumo, a forma de intervenção do Estado que sustentava o Estado de bem-estar, fundamentalmente, consistia na articulação de três características: a) o fordismo como modelo de produção, ou seja, grandes plantas industriais que contemplam a atividade econômica, desde a produção da matéria-prima

até sua distribuição no mercado de bens e de consumo, por meio do planejamento e da chamada *gerência científica*, controlando o trabalho, a produção de grandes estoques e o controle de preços; b) a crescente inclusão dos indivíduos no mercado de trabalho – *política do pleno emprego*; c) monopólios e oligopólios que, embora transnacionais ou multinacionais, tinham como referência reguladora o Estado nacional.

Espaços públicos: arena de conflitos e de negociações políticas

No pensamento de Oliveira (1998), o fundo público em sua estreita relação com o setor privado, é a condição ou o pressuposto da acumulação e da reprodução do capital, bem como da força de trabalho que se convencionou chamar de *Welfare State*, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais. Para Oliveira (1998), o fundo público ou, a forma como a esfera pública opera no Estado de bem-estar social, introduz uma revolução nas condições de distribuição e de consumo para o lado do trabalho, e nas condições de circulação para o lado do capital.

A circulação do capital é potencializada pelo financiamento simultâneo da acumulação do capital, isto é, gastos públicos com a produção, por intermédio de subsídios para a agricultura, a indústria e o comércio, investimentos em ciência e tecnologia, formando amplos setores produtivos estatais que deságuam no complexo militar-industrial, além da valorização financeira do capital por meio da dívida pública. Outra modalidade diz respeito ao financiamento da reprodução da força de trabalho e da população por meio de investimentos sociais – educação, saúde, previdência social, seguro desemprego, subsídio para transporte, alimentação e habitação, subsídio para cultura e lazer, salário-família, salário-desemprego etc. Desse modo, constrói-se, então, uma esfera pública de regulação que é *irmã siamesa* da democracia representativa. Essa esfera é

sinônimo da democracia, simultânea ou concomitante, e ao longo do tempo os avanços sociais que mapeavam o acesso e a utilização do fundo público entraram num processo de interação, com a consolidação de instituições políticas democráticas. (OLIVEIRA, 1998, p. 37-39)

Ao apreender o modo como o capitalismo tem superado as suas crises e as novas formas de inserção e atuação dos trabalhadores diante dos padrões societários que descortinam, Oliveira (1998) refuta os argumentos neoliberais contrários à regulação do estatal, e escreve que

a formação do sistema capitalista é impensável sem a utilização de recursos públicos, que em certos casos funcionaram quase como "acumulação primitiva" desde o casamento dos tesouros reais ou imperiais com banqueiros e mercadores na expansão colonial (...). O financiamento público contemporâneo tornou-se abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos. Criou-se, como já se assinalou, uma esfera pública ou um mercado institucionalmente regulado. (p. 21)

Oliveira (1998) não separa a esfera econômica da esfera política. Ao contrário, demonstra como o fundo público – forma que o autor prefere utilizar para referir-se à intervenção do Estado – tornou-se imprescindível para o movimento de acumulação do capital em todos os sentidos da reprodução, produzindo alterações nas relações sociais e políticas. O autor identifica o elemento fundamental à autonomia do Estado, no tocante ao padrão de financiamento público da economia capitalista, associado ao *Welfare State*. Segundo Oliveira (1998), esse padrão

pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais. (p. 19-20)

Com o resgate das políticas sociais do período pós-guerra, o autor observa que os bens e serviços sociais públicos, na condição de salários indiretos, constituem antimercadorias sociais. A finalidade dos bens e serviços

não é gerar lucros, nem produzir extração da mais-valia. Oliveira (1998) sugere, assim, que os salários indiretos, providos pelas políticas sociais, conduzem a uma desmercantilização da força de trabalho, operando, portanto, para a anulação do valor da força de trabalho como mercadoria. Esse padrão de financiamento do *Welfare State* foi consolidado com base na economia nacional e nos ganhos fiscais correspondentes ao investimento e à renda articulada pelo fundo público. É fruto das regras estabelecidas pelos diferentes grupos sociais que dotaram o Estado nacional de capacidade para impor tributos impessoais e obrigatórios que possibilitaram a expansão de oferta de bens e de serviços sociais. Vale dizer que a relativa autonomia do Estado, em face dos diferentes grupos de interesse, equacionava-se, dentre outros aspectos, na capacidade tributária e redistributiva do Estado.

A constituição da esfera pública articulada com o fundo público, na concepção de Oliveira (1998), mesmo nos marcos da sociedade capitalista, nega a qualquer classe ou segmento social o controle exclusivo sobre o aparelho estatal. Essa esfera pública configura-se em arenas, institucionalmente reguladas por meio de normas e regras, como espaço de negociação dos grupos sociais e políticos, “tendo como pressupostos as diversas necessidades da reprodução social em todos os sentidos”. (p. 39) São característicos dessa esfera pública:

a construção e o reconhecimento da alteridade, do outro, do terreno indevassável de seus direitos, a partir dos quais se estruturam as relações sociais. Representa a negação dos automatismos do mercado e de sua perversa tendência à concentração e à exclusão. (OLIVEIRA, 1998, p. 39)

A esfera pública já foi associada à democracia moderna, como *locus* de participação política e de reconhecimento da existência dos sujeitos políticos e da prevalência de seus interesses sobre a pura lógica do mercado e capital.

Nesse sentido, o Estado de bem-estar social introduziu a república, entendida estruturalmente como gestão dos fundos públicos, os quais se tornaram pré-condição da acumulação e da reprodução do capital e da

reprodução da força de trabalho por meio das despesas sociais. Em suma, houve a socialização dos custos da produção e a manutenção da apropriação privada dos lucros ou da renda, isto é, a riqueza não foi socializada. Ainda, segundo Oliveira (1998), as constrições geradas pelo fundo público geraram a crise fiscal do Estado.

No caso brasileiro, como o próprio Oliveira (1998) reconhece, não se constituiu a esfera pública da regulação em sua plenitude, em virtude da inserção subordinada do país no espaço capitalista internacional. O autor aponta outros fatores que atuaram fortemente para a efetivação de uma *regulação truncada*: o sistema de dominação forjado desde a colonização, caracterizado pela marca autoritária, sempre presente nas relações sociais e, por conseguinte, o modo como se articulam os distintos interesses dos grupos e das classes sociais no Brasil.

As recentes reformas liberais atingem, em cheio, o padrão de financiamento do fundo público e os investimentos sociais do Estado. Com a desestruturação do fundo público, o Estado nacional deixa de ter instrumentos e mecanismos redistributivos que possibilitavam a integração nacional e o enfrentamento das desigualdades regionais. Além disso, encolhe o espaço público democrático dos direitos e amplia o espaço privado, não só no campo da produção econômica, mas também no campo dos direitos sociais.

Nesse caso, o financiamento do setor público deixa de estar fundado na captação de recursos fiscais pessoais e abrangentes e passa a ser vinculado aos recursos financeiros, captados na lógica de funcionamento do mercado, de difícil controle social, isto porque a nova modalidade de financiamento do setor público se fundamenta na ação do Estado como ator no mercado, em parceria com o setor privado. Do lado da reprodução do capital, a desestruturação dessa esfera pública – garantida pelo fundo público – significa a eliminação dos mecanismos reguladores dos conflitos entre os diversos capitais, possibilitando aos setores com força e capacidade de impor seus interesses a apropriação da maior parte dos fundos públicos, em seu

benefício privado. Do lado da reprodução social, o enfraquecimento da regulação e das arenas de conflito e negociação ressuscitou e revigorou o Estado da filantropia e da caridade.

O resumo da ópera é que, se o fundo público deixa de responder às necessidades de reprodução da força de trabalho e de toda população, essa atribuição é destinada ao capital sob a égide da proposição neoliberal de Estado mínimo. Nessa nova estratégia, outras condições de maximização do uso dos fundos públicos nos investimentos exigidos pelo capital são criadas pelo Estado. Assim, o Estado torna-se reduzido, ou mínimo, mas apenas no que diz respeito às suas funções sociais; permanece, no entanto, responsável pela reprodução do capital, que exige que o fundo público, da mesma forma, passe a constituir seu pressuposto exclusivo. Estado mínimo não significa a redução do Estado em todas as arenas, mas apenas naquelas em que são regulados os interesses particulares do capital, na versão neoliberal.

O neoliberalismo, para enfrentar as tensões e conflitos sociais que o mesmo espalha, uma vez que é defensor e protetor das liberdades individuais, busca construir as bases morais de uma solidariedade diferente do *Welfare State*. Para tanto, cuida de construir uma estratégia que despolitize a questão das desigualdades e que possibilite enfrentar a pobreza deslocando-a da esfera dos direitos sociais. Trata-se de um processo de desvirtuamento do sentido da cidadania e da participação social, no qual o cidadão se transforma em cliente, consumidor de bens e serviços, e não mais em detentor de direitos, fortalecendo o que Oliveira (1999) chama de processo de subjetivação da *desnecessidade do público*.

Com o fim da Guerra Fria, entraram em cena as teses neoliberais de defesa dos mercados monetários e financeiros, como auto-regulados, bem como a publicização de suas posições críticas ao keynesianismo. Vale notar que na chamada idade de ouro do capitalismo – anos 1950 e 1960 – as discussões acerca da defesa intransigente não só do livre-comércio, mas também da livre circulação de capitais e da plena conversibilidade imediata

de todas as moedas já ganhavam forma nas elaborações de Hayek e Friedman em um vigoroso ataque ao *Welfare State*²⁶ (Anderson, 1995).

Para Anderson (1995), o neoliberalismo como fenômeno distinto do liberalismo clássico do século XIX

nasceu logo depois da Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é *O caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek escrito em 1944 (p. 9).

Nesse sentido, o fim da Guerra Fria e a articulação de interesses financeiros da *Wall Street* de Nova York, e da *City de Londres*, intermediada por Ronald Reagan e Margareth Thatcher, inauguraram e disseminaram a era das políticas monetarista e desregulacionista que alavancaram o fenômeno da globalização financeira, o que implica dizer também que a globalização não foi uma obra exclusiva dos mercados ou do progresso tecnológico. Assinala Fiori (2003): “a globalização foi impulsionada por uma crença ideológica e nasceu irmã siamesa de uma estratégia geopolítica que culminou com a queda do Muro de Berlim e a desintegração da União Soviética” (p. 532).

Antes de discutir as reformas e seus rumos no tocante aos impactos no aparelho de Estado brasileiro, bem como salientar as práticas sociais e institucionalidades decorrentes desse processo, convém, mesmo que resumidamente, identificar pontos relevantes para compreender o modo pelo qual o Estado brasileiro se modernizou, sua relação com a sociedade e seu papel no desenvolvimento capitalista.

²⁶ Anderson (1995) assinala que, ao passo que as bases do Estado de bem-estar social se constituíam nos países centrais do capitalismo, em 1947, Hayek convocou um seletivo grupo – não somente adversários firmes do Estado de bem-estar social europeu, mas também de inimigos férreos do *New Deal* norte-americano – para, em Mont Pèlem, na Suíça, criarem uma sociedade com reuniões internacionais a cada dois anos. O objetivo da sociedade “era combater o Keynesianismo e o solidarismo reinante e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (p. 10). Ainda, segundo Anderson (1995), faziam parte do seletivo grupo que elaborou o chamado neoliberalismo: Milton Friedman, Karl Popper, Leonel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polany, Salvador de Madariaga, dentre outros.

A modernização do Estado brasileiro

“Um dos princípios da economia política é o trabalho livre. Ora, no Brasil domina o fato ‘impolítico e abominável’ da escravidão”, afirma Schwarz (2000, p. 11). Com a inteligente frase, o autor abre caminhos para indagar acerca da invenção do Estado brasileiro e sua relação com a sociedade. Tal assertiva reflete a disparidade entre a sociedade brasileira escravista, uma independência política negociada pelo alto, e a criação de um Estado monárquico centrado no mando colonial. Nesse sentido, o liberalismo clássico não teve, na sociedade brasileira, impactos semelhantes ao ocorrido na Europa.

De acordo com Sader (2003), o liberalismo nasceu, no Brasil, convivendo com um regime monárquico e com relações de trabalho escravo, optando desde o início pela ideologia do livre-cambismo primário exportador, em detrimento da constituição de um Estado de direito. Segundo o autor (2003),

surgia assim não um Estado produzido pela libertação da colonização e da escravidão, mas um Estado destinado a reciclar o estatuto colonial e perpetuar a escravidão, revalidando os dois maiores crimes cometidos contra a humanidade – o genocídio dos povos indígenas e dos povos negros. (p. 314)

Tratava-se de um Estado controlado pelas oligarquias exportadoras e, como tal, sobreviveu mais de um século, sob a égide dos interesses das elites agro-exportadoras. Consolidou-se, portanto, um Estado que mesmo com a proclamação da República – pelas mãos dos militares, cujo lema conservador enfatizava a ordem à frente do progresso –, as questões sociais eram qualificadas e tratadas como *caso de polícia*.

Passado o entusiasmo inicial provocado pela proclamação da República, no campo da legislação da coisa pública, nem mesmo a elite conseguia estabelecer um certo acordo quanto à definição de qual deveria ser o

relacionamento do cidadão com o Estado. Na visão de Carvalho (1987), o povo sabia que o formal não era sério. A República não era para valer, ou seja, não havia caminhos para participação e

a consequência foi que deste modo se abriu campo para os arranjos particularistas, para as barganhas pessoais, para o tribofe, para a corrupção e então fechou-se o círculo: a preocupação em eliminar a participação, em controlar o mundo da desordem acabou por levar à absorção perversa desse mundo na política. (...). A ordem aliava-se à desordem, com a exclusão da massa dos cidadãos que ficava sem espaço político. O marginal virava cidadão e o cidadão era marginalizado. (CARVALHO, 1987, p. 37-38)

Vale lembrar que a relação entre o público e o privado sempre teve limites difusos no Brasil. Essa tradição fez-se presente na fundação do Estado brasileiro e foi determinante na fomentação e na implantação da indústria nacional, tanto em suas origens como ao longo de seu processo de consolidação. Desse modo, na sociedade patrimonial brasileira, “o liberalismo, tanto o político quanto o econômico, sofre de ambigüidades crônicas e anemia congênita” (FAORO, 2001, p. 17). Assim, para apreender o sentido do que atualmente se denominam reformas neoliberais há que se compreender o sentido e a especificidade da sociedade brasileira, bem como a presença do Estado na esfera econômica.

Até 1930, indiscutivelmente, o Estado buscou impedir que o povo fosse sujeito da democratização da República. Afirma Saes (1990): “O Estado brasileiro já é, desde a revolução política antiescravista de 1888-1891, um Estado que desempenha a função-limite de frustrar mediante o exercício da força, a revolução social anticapitalista” (p. 67).

A Revolução de 1930 visava combater as oligarquias agro-exportadoras arruinadas pela crise de 1929, e a era Vargas foi exemplo disso. O certo é que, com a Revolução de 1930, sob a hegemonia de um projeto de industrialização, o Estado passou a representar e defender os interesses do nascente setor industrial e, concomitantemente, incorporou e subordinou,

de forma corporativa, à cena política os trabalhadores. Fez-se um Estado que objetivava representar a nação – a brasilidade e o nacionalismo-desenvolvimentista, tendo como base o pacto das elites, que desaguou no populismo²⁷. Foi marca desse período a cidadania regulamentada, isto é, o reconhecimento dos direitos civis e sociais mediante a carteira de trabalho, devidamente assinada, como assinala Sader (2003): “Era um Estado que excluía a grande maioria da população, e, aos que integrava, o fazia pela inserção profissional. Ainda assim, a estes lhes tolhia o direito à cidadania política, em troca da cidadania social” (p. 316).

O fim da era Vargas e a conseqüente democratização de 1945 abriram caminhos para a formalização institucional das regras de funcionamento político durante as duas décadas seguintes. Sua ruptura aconteceu quando a cidadania política ameaçava ganhar alma social, com a entrada em cena dos movimentos e das organizações sociais em ascensão, dentre eles, os movimentos camponeses, organizados em Ligas Camponesas, que forçavam seu ingresso no ainda restrito círculo de cidadãos.

No período da ditadura militar, o Estado caracterizou-se pela cassação dos direitos civis e políticos, por seu formidável fortalecimento, como esfera de regulação e da intervenção na economia, seja pela sua capacidade de intervenção sobre as relações sociais, seja pelo seu planejamento econômico, com a expansão da infra-estrutura e inserção mais internacionalizada na economia. O Estado passou por um processo de revigoramento político e ideológico, impelido pelo ciclo expansivo da economia que permitiu a

²⁷ Para Ianni (1968), a combinação dos interesses econômicos e políticos dos trabalhadores, classes médias e setor industrial é um elemento importante para a compreensão do fenômeno do getulismo. O objetivo de expandir a industrialização favoreceu o crescimento do setor de serviços, abrindo, assim, condições para criar instituições destinadas a garantir o acesso dos assalariados a uma parcela do poder. Trata-se de um processo de modernização do Estado centrado no nacionalismo desenvolvimentista, como núcleo ideológico da política de massas – em que se envolvem civis e militares, liberais e esquerdistas, assalariados e estudantes universitários – no qual se verificou a interiorização de alguns centros importantes para formulação e execução da política econômica. Para maior aprofundamento, cf. Ianni (1968) especialmente os capítulos V e VII.

reciclagem das oligarquias e a emergência das classes médias como sujeitos políticos²⁸, no início da década de 1980.

Os movimentos sociais multiplicaram-se pelo país na luta pela educação, saúde, trabalho e participação, em um primeiro momento, na *Campanha pelas Diretas Já*. Vale assinalar a contribuição da ala progressista da Igreja Católica, respaldada na *Teologia da Libertação*, e que desenvolveu trabalhos de organização das bases, na forma de Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), os grandes ciclos de greves, o Movimento Contra a Carestia, as associações de bairros, antes mesmo do movimento das *Diretas Já*.

O processo organizativo da sociedade brasileira, objetivando a efetivação dos direitos sociais, no final dos anos 1980, apresentou dificuldades para que os ideais neoliberais se impusessem no país, pois o processo de transição produziu um forte consenso em torno do *déficit social*, isto é, a transição política efetivou-se com base no entendimento comum de que a ditadura militar tinha proporcionado o crescimento da economia, porém, concentrara a renda. Tal postulado consolidou-se em uma visão majoritária que enfatizava as políticas sociais de corte, redistributivas, e buscava, consolidar o Estado democrático de direito.

Em face desse embate, em um primeiro momento, reconstruiu-se um Estado de direito, de bases liberais, com o reconhecimento dos direitos jurídicos e políticos e sua equivalência no plano social. Daí o uso do *slogan Tudo pelo social*, pelo governo de Sarney e a nova Constituição na forma de *Constituição cidadã* (expressão de Ulisses Guimarães), por afirmar direitos e, assim, atuar na contramão do reino do mercado.

²⁸ Oliveira (1990) assinala que a emergência das classes médias e sua importância política no caso brasileiro não têm paralelo em outras sociedades do mesmo nível econômico do Brasil. "A base material da expansão das classes médias no Brasil é, inegavelmente, a moderna forma da organização econômica, nos níveis macro e microeconômicos. Em outras palavras, a forma da organização da empresa é a forma oligopolista contemporânea que combina intervenção estatal, oligopólios, e a utilização do fundo público em geral. Tanto no aparelho de Estado quanto nas organizações da sociedade civil, as classes médias articulam e mediatizam as relações entre as classes ou entre os interesses particulares (p. 62-63).

A Constituição Brasileira de 1988 (Brasil, 1988) traçou as bases de um novo pacto social para o país. Os traços característicos desse novo pacto social fundamentam-se nos princípios de afirmação dos direitos sociais, na universalidade de acesso aos bens produzidos e à seguridade social, e na afirmação de que o bem-estar e a justiça social são os objetivos finais da ordem social. Em outras palavras, a Constituição assegura que o acesso aos bens sociais, tais como educação, saúde, assistência, aposentadoria, dentre outros, é direito constitucional de todos os cidadãos brasileiros, e de cada um deles. E mais, que o conjunto da sociedade, gerido pelo Estado, tem por obrigação garantir o acesso de todos aqueles direitos, o que significa que a Constituição criou uma ordem jurídica que aponta o primado da justiça social, como princípio fundamental de organização da sociedade brasileira.

A rigor, pode-se dizer que a Carta Constitucional extrapola o *Welfare State*, ao propor que a regulação das funções sociais públicas conte com a participação direta da sociedade, por meio de suas organizações representativas, tanto na formulação como na própria execução de projetos e programas. Os conselhos representativos e gestores são exemplos disso. Entretanto, os ajustes de mercado chegaram ao país, ainda no governo Sarney. O tema da contra-reforma política foi colocado em pauta, sob a justificativa da *ingovernabilidade* instaurada pela nova Constituição, favorecendo, assim, a restauração do liberalismo econômico.

O Brasil convive com dois modelos de Estado, divergentes entre si e interagindo com a sociedade. O primeiro é o modelo jurídico-constitucional, proposto pela Constituição Federal de 1988, baseado no princípio imperativo do crescimento econômico e das exigências de uma maior equidade social no âmbito de um Estado econômico e socialmente ativo. O segundo modelo é factual e diz respeito ao que de fato vigora no exercício das políticas sociais focalizadas, na apropriação indevida dos fundos públicos pela iniciativa privada e na desregulamentação do mercado, que acaba por definir a cidadania como uma questão privada do consumidor e inibidora das práticas coletivas.

Nesse contexto, é importante destacar a recomposição do Estado brasileiro e a reconfiguração do bloco conservador que retorna ao poder, isto é, a recomposição de forças sociais intermediadas pelas grandes alianças políticas e as diversas tentativas de *pactos sociais*, visando retirar da Constituição os direitos de cidadania. O grande exemplo disso foi o frustrado governo de Collor de Mello. Por participar de atividades que envolviam de forma explícita de desacato à cidadania, o presidente e parte do bloco conservador foram punidos com o *impeachment*, em 1992, ocasião em que a juventude – caras pintadas – e as organizações voltaram às ruas no denominado Movimento pela Ética na Política.

Durante o governo de Itamar Franco, o bloco conservador recompôs-se para ganhar consistência, na era Fernando Henrique Cardoso. No governo de Cardoso, o bloco renovou-se, expandiu-se e ampliou significativamente o quadro de dirigentes com a agregação de políticos, tecnocratas, intelectuais e altos executivos do setor financeiro. Instalaram-se, no próprio seio do governo, as disputas entre técnicos das linhas desenvolvimentista e monetarista, predominando as políticas de cunho monetário. Nesse sentido, o processo social resultante das políticas de ajustes estruturais econômicos aplicadas, na década de 1990, deslegitimou a atuação do Estado no tocante às políticas redistributivas, do que decorreram o acelerado processo de privatização do público, a exclusão social, o aumento do trabalho informal, a falta de integração das políticas sociais e a derrocada dos direitos sociais e trabalhistas, concomitantemente à globalização de mercados.

A ótica do ajuste fiscal passou a determinar e a condicionar todas as ações governamentais, e uma restrita visão da reforma do Estado, como aparato administrativo que *gasta muito*, predominou nos anos 1990. Nesse cenário, desapareceu a temática da democracia, como se a reforma do Estado não significasse sua desprivatização e sua reconstrução alicerçada na esfera pública. A democratização do poder público e a efetivação de mecanismos de controle social foram substituídos por privatização, como mandava a cartilha

neoliberal, opondo o estatal ao privado e fazendo este coincidir com o livre mercado, ignorando o outro termo da questão, o público.

A desregulamentação econômica, como princípio orientador dos últimos governos, provocou brutais incidências sobre o campo político e social no Brasil. Multiplicaram-se os espaços sociais que asseguravam a constituição dos laços de pertencimento social – antes, de atuação e de responsabilidade do Estado – em que não havia nenhuma regulamentação: educação, saúde, habitação, energia elétrica, água, saneamento, criminalidade, comunicação, relações de trabalho etc. Entraram em campo as organizações sociais, as ONGs e as agências reguladoras, estas últimas sob a coordenação da iniciativa privada, com atribuições de representação, de normatização e de punição de setores estratégicos e essenciais ao bem-estar social, como energia, telecomunicações, saneamento e uma variedade de outros bens e serviços que, nas últimas décadas, foram privatizados. Portanto, os últimos governos assumiram a coordenação e o *aggiornamento* do pensamento conservador nacional na tão decantada era da globalização de mercados.

Nos anos 1990, em Goiás, as experiências de criação dos espaços públicos – como arena de negociação dos conflitos, legitimados pela Constituição Federal – consolidaram-se na forma de associações, conselhos de representação e gestores, orçamento participativo etc. Tal investida dos setores populares se fez acompanhada de um crescente envolvimento da sociedade civil na gestão da *coisa pública*. A partir de 2002, a ascensão de uma *nova* força política no estado, costurada por setores ligados aos movimentos sociais, às universidades, às igrejas e ao pequeno e médio empresariado, com a finalidade de *fortalecer a sociedade civil, modernizar o Estado e consolidar os espaços públicos*, formatou o *Estado gerencial*. Trata-se da reforma do Estado que mina a democracia ao tirar as políticas sociais e o debate público das organizações de representações e instituir o terceiro setor como elaborador e executor de programas sociais.

A extensão da presença do Estado, a partir dos anos 1930, na estratégia de desenvolvimento, criou a falsa idéia de um Estado forte ou *prussiano* que, no entender de Fiori (2003a), nunca existiu no Brasil. Na verdade, o que sempre ocorreu foi precisamente o oposto: o Estado foi forte toda vez que enfrentou os interesses populares, mas foi sempre frágil quando teve que enfrentar e arbitrar os interesses heterogêneos do pacto em que se sustentou até a década de 1980, particularmente quando se tratava de interesses internacionais. Situação idêntica constatava-se em outros países da América Latina, nos quais, pouco a pouco, com pequenas defasagens de tempo, a partir de 1973, foi revertida a hegemonia do pensamento nacional-desenvolvimentista do período pós-guerra.

A busca de equilíbrio entre liberdade e igualdade, tal como se constitui, isto é, pela dissociação e complementaridade entre o econômico e o social do *Welfare State*, encontra atualmente uma nova formulação da concepção de serviço público atrelado à noção de solidariedade imediata e abstrata. O Estado, expressão da vontade geral, torna-se estimulador e catalisador de parcerias, graças à ação da administração. Nesse sentido, a administração tira a legitimidade da representação política e subordina as políticas sociais à solidariedade social em um movimento de *tutela*, de controle e de domesticação da sociedade civil. As reformas do Estado e a consolidação das ONGs, materializam a atual tendência de uma ação de Estado centrada em políticas focalizadas e compensatórias implementadas por intermédio de programas e de campanhas.

Capítulo IV

CENÁRIOS E TENDÊNCIAS DAS REFORMAS DO ESTADO BRASILEIRO E O LUGAR DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

Que importa a paisagem, a Glória, a baía,
a linha do horizonte?
- o que eu vejo é o beco.

Manuel Bandeira

A reforma do Estado e, por extensão, a reforma do aparelho administrativo do Estado têm um significado relevante quanto à implementação das políticas sociais e consolidação dos espaços públicos. Com efeito, a visão clássica do Estado de bem-estar social, responsável pela implantação de uma vasta rede de instituições públicas voltadas para assegurar os direitos sociais, aparentemente, vê-se contestada, diante das mudanças coordenadas pelo capital e que efetivamente ocorrem mundo afora.

Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é discutir o ambiente no qual essas mudanças ocorrem, isto é, o cenário e as tendências das transformações econômicas vinculadas à globalização de mercados e as mudanças nas representações sobre o papel do Estado e da sociedade civil, objetivando identificar seus impactos nas organizações da sociedade civil. Com esse pano de fundo, procura examinar os problemas e desafios decorrentes para a atuação das organizações não-governamentais (ONGs), no tocante à politização do social.

Como já amplamente analisado na literatura, as décadas de 1980 e 1990 foram caracterizadas pela redefinição do padrão de produção, de

distribuição e de circulação de bens e serviços, quer nas sociedades capitalistas avançadas, quer no âmbito da América Latina. Constitui consenso também que a agenda de reformas foi formulada e difundida, em larga escala, por organismos multilaterais, tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI)²⁹. As análises assinalam também o modo de difusão da ação-tarefa dessa agenda no conjunto mais amplo de entidades multilaterais, como os organismos especiais das Nações Unidas, e no âmbito latino-americano, pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Nesse sentido, a discussão que se segue privilegia os aportes – conjunto de argumentos – que podem iluminar questões relevantes para a análise da reforma do Estado.

O diagnóstico realizado por alguns autores revela uma dupla crise, a do emprego e a da sociabilidade, ao mesmo tempo que interroga as possibilidades de a sociedade promover a integração ou realizar os laços sociais³⁰. Outro conjunto de autores detém-se em questões relativas à visibilidade política das reformas e ao papel de certos agentes de mudanças – no caso, as agências internacionais – em sua implementação efetiva. Encontra-se nessa linha de pensamento a defesa de transferência das tarefas de serviços públicos para o espaço não-estatal, como associações, fundações, agrupamentos diversos, efetivando, assim, a autonomização. Cimentam tal concepção as noções de ingovernabilidade, de governança e de Estado como o “o novíssimo movimento social”, enfatizando que essa via é a mais nova e mais interessante para responder às dificuldades do Estado e fazer frente às necessidades sociais do futuro³¹.

²⁹ Agência especializada da ONU criada, em 1944, como parte do esforço para reconstruir o sistema financeiro internacional após a Segunda Guerra Mundial. É formada por 184 países-membros, cujo poder de influência é proporcional ao valor das cotas para ingresso no organismo. Pela ordem, os maiores credores são: Estados Unidos da América, Japão, Alemanha, França e Reino Unido. Oficialmente, o FMI visa zelar pela estabilização das moedas e das transações financeiras globais. Seus críticos acusam-no de propagar a ideologia liberal ortodoxa.

³⁰ Para maior aprofundamento ver, especialmente, Castel (2001).

³¹ Autores dessa linha muito utilizados na literatura brasileira são: Rosanvallon (2000); Rosenau & Czempiel (2000); Santos (1999).

Embora bastante geral nas análises, o discurso sobre *ajuste estrutural* e sua tendência em direção às reformas orientadas para o mercado, em curso desde os anos 1980, ressaltam que tal investida não se constituiu em um movimento ordenado, sincrônico e uniforme em todos os países. As chamadas reformas orientadas para o mercado distinguem-se umas das outras, no tempo e no espaço, de acordo com suas formas institucionais – relação salarial, manejo da moeda e do crédito, formas de competição, intervenção do Estado, inserção na economia internacional, composição e governança.

Em termos gerais, as análises preocupam-se tanto com a reprodução das relações sociais de produção quanto com o próprio sistema de produção, o que significa que chamam a atenção para mudanças na educação e na socialização, bem como para o novo papel do Estado, para a reestruturação dos meios de comunicação de massa em face da informática, e para novas formas e padrões de consumo e comportamento do consumidor. Em termos simples, os autores assinalam que, em geral, as mudanças ocorreram na economia, no campo do trabalho, nas relações públicas e na educação.

Na economia, o surgimento de um mercado global e de empresas transnacionais provocou o declínio das empresas nacionais, bem como o deslocamento dos Estados-nação como unidades eficientes de produção e de regulação. A especialização flexível, a dispersão e a descentralização da produção, mediante terceirização e franquias, substituíram a produção de massa pela produção destinada a uma parcela selecionada de consumidores. A cultura do trabalho – pleno emprego – como direito social foi suplantada pela economia informal. Essa modalidade de trabalho evidencia-se na exploração do trabalhador, controlado por chantagens e explorações de *máfias* que garantem o seu ponto e produtos de venda.

No campo do trabalho ou do emprego, após 25 anos de alto crescimento, da crise dos anos 1970, seguida de políticas deflacionárias e de mudanças tecnológicas, verifica-se uma desaceleração do crescimento e uma reestruturação produtiva que atingiram plenamente o mundo do trabalho, no tocante ao

número de empregos, à remuneração, à organização sindical e aos direitos sociais e trabalhistas. Em poucos anos, diminuiu vertiginosamente o contingente do operariado fabril clássico e cresceu o universo do trabalho precarizado, subcontratado, terceirizado etc. Nesse movimento, a participação salarial na renda nacional também sofreu queda em todo mundo, e o desemprego estrutural global somado ao trabalho precarizado, no final do século XX, atingiu a casa de um bilhão de trabalhadores, ou 1/3 da população economicamente ativa (PEA).

Nas relações políticas, a fragmentação de classes sociais favoreceu o declínio dos partidos políticos nacionais baseados em classes e no surgimento de movimentos, de ONGs e de redes sociais em âmbito local, nacional e internacional agremiadas por raça, sexo ou por temática única, como mobilização antiglobalização, meio-ambiente, paz, antinuclear, etc. No campo do sindicalismo, foi nítida a derrocada dos sindicatos e de categorias inteiras com a ascensão de negociações localizadas por empresas em detrimento das negociações salariais centralizadas e por categoria. O coroamento desse processo foi o esfacelamento da provisão de benefícios padronizados, coletivistas, da previdência social e o fornecimento privado de bens sociais alavancados pelas reformas.

No campo da educação, destacaram-se o desenvolvimento, o incentivo de pensamento e o comportamento individualista, tendo como mote a cultura da livre iniciativa, o fim do universalismo e da padronização da educação, o ecletismo pós-moderno e o enfoque populista da cultura, bem como privatização da vida doméstica e das atividades de lazer.

A literatura consultada, com pequenas variações, quase toda ela concorda que a derrocada do socialismo real, as políticas de corte neoliberal, a financeirização da economia, as novas tecnologias, a globalização, o desemprego estrutural, a inserção desregulamentada e subordinada dos países periféricos às finanças privadas internacionais e, por fim, o aumento da distância entre países pobres e ricos, constituíram-se nas principais transformações na ordem capitalista que alteraram a geopolítica e a economia do mundo, tal como foi organizada após

a Segunda Guerra Mundial, sob a égide da competição interestatal entre os Estados Unidos da América e a União Soviética – a chamada Guerra Fria.

As grandes divergências não estão nesses pontos, mas na forma como cada um interpreta esse movimento, hierarquizando suas determinações e delas extraíndo conseqüências propositivas. De um lado, liberais e marxistas, ao subscreverem a interpretação hegemônica, privilegiam os aspectos econômicos dessas transformações. Para eles, trata-se de uma conseqüência necessária e inapelável do desenvolvimento tecnológico que, somado à expansão dos mercados, derrubam as fronteiras territoriais e sucateiam os projetos econômicos nacionais, promovendo uma redução substancial e obrigatória da soberania dos Estados. Com base nessa tese, a própria globalização econômica e a força dos mercados promoveriam também uma homogeneização progressiva da riqueza e do desenvolvimento, por meio do livre comércio e da completa liberdade de circulação dos capitais privados.

Essa visão tem um forte viés ideológico e, no fundo, reproduz as bases fundantes da velha utopia liberal do século XVIII – a economia do livre mercado, isto é, o objetivo final do liberalismo como credo –, e da consolidação de um mercado global desvencilhado dos problemas impostos pelos particularismos nacionais e estatais. A homogeneização progressiva da riqueza e do desenvolvimento, por fim, acabaria conduzindo a humanidade em direção a um *governo global*, uma *sociedade civil global*, uma *cidadania mundial*, uma *esfera pública internacional*, uma *democracia cosmopolita* etc³².

³² Chama a atenção a forma como empresários e políticos interpelam a globalização, como se fosse a convergência da humanidade rumo a um futuro solidário e democrático, mesmo que muitos críticos da globalização a entendam como um processo devastador, por meio do qual todos acabaram homogeneizados. Segundo Canciani (2003), no campo acadêmico, a recente bibliografia sobre globalização costuma ocultar sua precariedade por meio de duas operações: “uma consiste em reduzir a globalização quase que um sinônimo do neoliberalismo e, portanto, a um ponto de partida pretensamente inquestionável, pensamento único acima das lutas ideológicas. Assim, em alguns autores ela tem o *status* outrora reservado, no marxismo, a teoria dos modos de produção” (p. 43). A outra posição, que oculta as deficiências do saber sobre globalização “é a daqueles que não se preocupam com a falta de um paradigma ou de um modelo científico para seu estudo, de acordo com o princípio pós-moderno que aceita a redução do saber à coexistência de múltiplas narrativas” (p. 44).

A globalização econômica é inseparável das transformações políticas e ideológicas e das conseqüências sociais do período. Portanto, o fenômeno de globalização não é uma mera imposição tecnológica, tampouco apenas um fenômeno puramente econômico, determinado pelas novas formas de dominação social e política, como resultante de conflitos, estratégias e imposições vitoriosas de determinados grupos de interesses, tanto no plano internacional quanto no espaço interno dos Estados nacionais. As décadas de 1960 e de 1970 foram marcadas pela multiplicidade e pelo acúmulo de conflitos sociais nos países centrais, pelo êxito de várias lutas de libertação nacional, na periferia do sistema capitalista, pela presença de ditaduras militares na América Latina, pela *indisciplina* dos capitais privados em fuga na direção do euromercado de dólares, pelo questionamento da política internacional norte-americana, por seus principais aliados europeus e asiáticos.

Esses acontecimentos tiveram conseqüências mais duradouras que acabaram mudando a face do sistema capitalista e as coordenadas em que se deu a disputa entre povos, Estados e nações pelo poder e riquezas mundiais. Esses fatos deram origem ao fenômeno responsável pelas últimas transformações na ordem capitalista que se cristalizaram, no final do século XX – a globalização.

Para Fiori (2003), a primeira das transformações e talvez a mais visível ocorreu no campo da geopolítica, e acontecimentos como a derrota militar norte-americana, no Sudeste asiático, foram o ponto de partida. Contudo, nos anos 1980, a grande ofensiva ideológica anticomunista e a corrida tecnológico-militar do governo Reagan culminaram com o fim da União Soviética e da Guerra Fria, bem como a monopolização do poder político militar que, no presente, vem redesenhando os espaços e as hierarquias mundiais sob a égide de uma espécie original de império anglo-saxão.

Consolidou-se um pensamento político-ideológico de cunho conservador – único, financierista e fiscalizador –, já diagnosticado na década de 1970 e que ganhou força na nova ofensiva geopolítica. Tal pensamento

propõe o fim das políticas keynesianas e de bem-estar social, em nome do problema da governabilidade democrática. A materialidade desse pensamento conservador disseminou-se pelo mundo, depois das vitórias eleitorais de Margareth Thatcher e de Ronald Reagan, provocando “uma convergência no campo das idéias e das políticas econômicas que consagrou em pouco tempo a nova hegemonia mundial do que foi chamado de ‘pensamento único’ – ou neoliberalismo” (FIORI, 2003, p. 525)

No campo econômico, a área monetário-financeira alavancou a globalização e se constituiu como núcleo duro da nova ordem mundial. De acordo com Fiori (2003), as origens do atual processo de globalização remontam aos anos 1960, no bojo do processo de desregulação financeira e a criação do euromercado de dólares, pondo fim ao sistema de paridade cambial acordado em *Bretton Woods*³³. O autor destaca que a expansão desse processo ocorreu nos anos 1980,

como obra das políticas desregulacionistas que foram iniciadas pelos governos anglo-saxões e se universalizaram, nos países centrais, como consequência da sua competição pelos capitais financeiros *off shore*; e nos países periféricos como decorrência de sua crise interna e como imposição das políticas de ajuste patrocinadas pelos seus credores e governos dos países centrais. Como produto final, nasce, nos anos 1990, uma finança mundial privada e desregulada por cujas veias circula e se acumula uma riqueza rentista que já está na ordem de 3 a 4 trilhões de dólares por dia. (FIORI, 2003, p. 526)

Após a Segunda Grande Guerra, a periferia capitalista, com o objetivo de promover seu desenvolvimento econômico, implementou o endividamento externo. Nos anos 1980, com o fim do sistema *Bretton Woods*, os países periféricos enfrentaram uma crise generalizada de balanço de pagamento,

³³ Depois da 2ª Grande Guerra, o tratado de Bretton Woods criou um sistema de câmbio fixo para os países-membros do Fundo Monetário Internacional (FMI). Pelo novo acordo, cada nação deveria definir o valor da respectiva moeda em relação ao dólar que por sua vez era conversível em ouro. O Tratado de Bretton Woods caiu em 1971, quando o Presidente Nixon suspendeu a conversibilidade do dólar em ouro. Simultaneamente a esta medida, os Estados Unidos da América alteraram unilateralmente a paridade, isto é, a taxa de câmbio do dólar, em relação às demais moedas européias e a japonesa.

que os obrigou a submeterem-se às políticas de ajuste de corte neoliberal impostas pelos credores, organismos internacionais e governos centrais, em troca da renegociação de suas dívidas e retorno ao sistema financeiro internacional. (...) no final dos anos 1990, [os países periféricos] aparecem como um universo relativamente homogêneo do ponto de vista de suas políticas econômicas e de suas formas de inserção desregulada e subordinada às finanças privadas internacionais. (FIORI, 2003, p. 527)

Essa uniformidade cria a impressão de uma fragilização generalizada dos Estados nacionais e de que essa seja mais uma das mudanças irreversíveis do início de século XXI. Trata-se de uma verdade apenas parcial, pois o que de fato ocorre, no campo da soberania, é o aumento cada vez maior da distância entre o poder e a riqueza dos Estados do núcleo central do sistema e os da sua periferia.

Outra transformação significativa diz respeito às novas tecnologias, cujas grandes invenções e descobertas ocorreram durante a Segunda Guerra Mundial. No entanto, sua utilização econômica só se efetivou com a crise econômica dos anos 1970. Os resultados, sobretudo no campo da microeletrônica, dos computadores e das telecomunicações, afetaram diretamente a extensão, o custo e a velocidade de circulação das economias, facilitando a integração, em tempo real, de todos os mercados financeiros e provocando alterações produtivas e gerenciais que têm permitido aumento da produtividade e lucratividade, sobretudo depois de 1990, à custa, em grande medida, de uma redução gigantesca dos postos de trabalho.

Nesse sentido, a globalização é uma característica inerente do capital, uma condição para seu desenvolvimento intensivo e extensivo, bem como concentração e centralização de capitais em escala mundial. Tanto é verdade que, desde as origens dos Estados-nação, o capital, ora como aliado, ora em choque com o Estado, demonstrou a mesma vocação compulsiva e competitiva ao império e à globalização. Assim, pode-se afirmar que a institucionalização dos Estados-nação sempre contou com regras de relacionamento entre Estados e seus capitais privados.

Reformas do Estado: visão, foco e ação

O Estado é formado pelo conjunto de suas agências e órgãos bastante diferenciados quanto a objetivos, capacidade técnica, valores, paradigmas e formatos institucionais que atuam de acordo com marco legal e políticas regulatórias, que mesmo não sendo coerentes entre si, formatam o aparato estatal. Nesse sentido, compatibilizar a política de um novo governo com o aparato estatal existente inevitavelmente acarreta fortes atritos com o congresso, o judiciário e a sociedade em geral. Surgem conflitos e contradições entre as proposições técnicas e os acertos necessários para a sustentação política dos eleitos. Exemplo disso são as usuais reformas administrativas propostas no início de cada administração, constituindo lugar-comum a presença de *equipes de transição*.

Entretanto, há momentos históricos decorrentes de conjunturas específicas internacionais, nacionais ou pela conjugação de ambas com rupturas de maiores envergaduras, que são classificadas como reforma do Estado. Segundo Diniz e Azevedo (2000), o Estado brasileiro passou por três grandes transformações que, *lato sensu*, configuram a reforma do Estado.

A primeira corresponde ao período getulista, com a estruturação das bases do chamado Estado nacional-desenvolvimentista, destacando-se a emblemática criação do famoso DASP [Departamento de Administração do Serviço Público], com o objetivo de modernizar toda a administração federal. A segunda ocorreu durante o regime militar instaurado em 1964, que, pela reforma levada a cabo através do Decreto-Lei n. 200, ampliou e possibilitou maior eficácia da chamada Administração Indireta (autarquias, fundações, empresas estatais e de economia mista), as quais passaram a atuar em bases empresariais. Por fim, a terceira (...) inicia-se com a constituição de 1988 e continua com o processo de reforma constitucional ora em curso. (p. 12)

De acordo com os autores, constituem quatro grandes blocos as reformas das duas últimas décadas: a) as reformas de natureza político-institucional, abrangendo questões como o sistema de governo, as relações

executivo-legislativo, o sistema eleitoral e a legislação partidária, aspectos que condicionam a ação do governo quer favorecendo, quer restringindo sua eficácia na formulação e implementação de políticas; b) as reformas de ordem econômica, que objetivam propiciar o investimento privado nacional e internacional em áreas estratégicas para o desenvolvimento econômico do país; c) as reformas referentes à complexa e polêmica questão da seguridade social, tanto em seus aspectos institucionais – gestão e formato organizacional –, quanto no tocante à administração dos recursos arrecadados e benefícios alocados; d) as reformas administrativa e fiscal, com maior centralidade no processo em curso, já que são indispensáveis para a União equilibrar seu orçamento de maneira estável, amortizar a dívida interna e, finalmente, voltar a investir de forma mais efetiva.

Do ponto de vista orçamentário, a crise é de fácil compreensão, pois a concepção de Estado de bem-estar social fundamenta-se na ampliação do acesso aos benefícios sociais. No caso do Brasil, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) elaborou o princípio da universalização, tendo como fonte de financiamento dos serviços sociais a massa salarial, sobre a qual incidem contribuições sociais e impostos. Com esses parâmetros, em um contexto de crise econômica com drástica redução de postos de trabalho e, por conseqüência, diminuição de impostos, contribuições sociais e a crescente demanda pressionada pela carência dos desempregados, torna-se fácil compreender a crise do Estado de bem-estar social e a divergência de modelos de Estado no Brasil.

A crise do *Welfare State* era tão presente nos países centrais do capitalismo, que impôs uma longa e acalorada discussão sobre as soluções para o impasse. O debate polarizou-se entre as saídas pela via progressista e pela via conservadora. A alternativa de solução progressista propunha a construção de um novo tipo de sociabilidade, voltada para a descentralização e para uma maior participação da população, com maior grau de autonomia e com as políticas públicas destinadas ao local e mais próximas à demanda.

Nessa perspectiva, de acordo com Draibe e Henrique (1988), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), durante a Conferência sobre as Políticas Públicas Sociais, nos anos 1980 enfatizou que

política social e política econômica são intrinsecamente relacionadas, e portanto a gestão da crise deve manifestar-se também como defesa do Estado protetor, exigindo rigor nos seus objetivos, mas permitindo avanços em direção à Sociedade de Bem-Estar. (p. 1)

A alternativa conservadora receitava que o poder público devia deixar que a questão social se equacionasse no interior do mercado e sem intervenção estatal, na suposição de que o mercado, expandindo-se sem amarras estatais, fosse capaz por si só de satisfazer às demandas da população – o que se convencionou chamar *de sadios mecanismos de mercado*. Tal perspectiva converteu-se no combate à presença forte do Estado em todas as instâncias sociais, sobretudo na economia, já que a iniciativa privada era mais propensa à defesa das individualidades e da liberdade para a economia.

As duas alternativas coincidiam no tocante ao fim do monopólio do Estado e aos sentidos das políticas públicas. É interessante observar que já não se tratava mais do Estado de bem-estar social, pois a qualificação bem-estar recaía sobre a sociedade. Entretanto, essa formulação significava identidade, uma vez que a linha social-democrata primava pela maior participação da sociedade e reconhecia o papel central do Estado em parceria com a sociedade civil na efetivação das políticas públicas³⁴. A linha conservadora propunha justamente o contrário – o abandono do próprio sentido público de bem-estar social. Essa falsa identidade entre a alternativa conservadora e a progressista para as políticas públicas na área social acabou constituindo uma armadilha para os movimentos sociais, as ONGs e os mecanismos de representação social e gestão delineados desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

³⁴ No Brasil, tornou-se referência, sobretudo nas formulações de Santos (1999).

Desse modo, a visibilidade da crise, em seus aspectos econômicos, manifestados nos altos índices de inflação, no forte endividamento externo, na recessão e no desemprego, obscureceu a percepção de seus componentes políticos e institucionais, cuja principal expressão era a crise do Estado, a qual, segundo Diniz (1997), quando reconhecida, foi detectada simplesmente pelo o ângulo do esgotamento das condições financeiras do antigo padrão de industrialização. Dessa forma, justifica-se o ajuste estrutural, introduzido na agenda pública nos últimos anos, em nome do combate ao desequilíbrio fiscal, desordem nas contas públicas e instabilidade monetária.

Para Diniz (1997), essa justificativa, mesmo sendo relevante, mostra uma visão parcial da questão. A autora assinala que a crise fiscal tem raízes históricas profundas, razão pela qual não pode ser reduzida a um fenômeno conjuntural, embora seu agravamento esteja relacionado a dificuldades específicas do presente contexto internacional. De acordo com Diniz (1997),

entre seus fundamentos estruturais situa-se o lento desgaste da matriz político-institucional que moldou a ordem estadista sob cuja égide evoluiu a industrialização substitutiva de exportações.

Tal desgaste atingiria as formas prevaletentes de articulação Estado-sociedade, a dinâmica das relações capital-trabalho, o padrão de administração do conflito distributivo e, sobretudo, a modalidade de relacionamento entre os setores público e privado. (p. 20).

A complexidade dessa situação torna-se ainda maior caso se considere que o Estado brasileiro sempre conteve a expansão da sociedade civil e que apenas nos anos 1980 potencializou uma crescente densidade organizacional, com o imperativo de consolidar uma ordem democrática após o regime ditatorial. Se de um lado, a transição brasileira foi considerada um processo bem-sucedido, uma vez que conduziu à implantação de um regime democrático pleno consagrado pela Constituição de 1988, de outro, a construção da nova ordem não se fundamentou em uma ampla e profunda renovação político-institucional que efetivasse a democratização da sociedade.

Diante do desafio de administração da crise econômica e da consolidação da ordem democrática, buscou-se conter a inflação, mesmo que tal prioridade resultasse em drásticas conseqüências para o aprimoramento das instituições democráticas. Assinala Diniz (1997, p. 21): “De forma similar, as principais decisões associadas à execução das reformas liberalizantes foram confinadas aos círculos técnicos da burocracia, reiterando a tendência histórica ao alijamento do legislativo”.

Dentre as conseqüências mais notáveis, cabe lembrar a recriação dos antigos vícios da marginalização do político, a valorização do econômico e a primazia dos governos tecnocratas controlados por círculos de especialistas, o conflito acerca da distribuição de recursos escassos que terminaram por esvaziar importantes itens da agenda pública e, por fim, a implementação de uma agenda minimalista, em franco descompasso com o alargamento da participação e da diversificação das demandas sociais.

Como materialidade desses processos, na atualidade, o discurso do governo assinala a inviabilidade da ação governamental, em face do extremo contingenciamento das verbas públicas³⁵. Ouve-se a todo o momento, na discussão de pauta das negociações que se referem à reforma fiscal: “O contingenciamento impede a execução de ações prioritárias de governo”. Tal operação parece indicar que as ações relativas as áreas de educação, de saúde e de assistência social não fazem parte dos objetivos prioritários do Estado, o que significa a retração progressiva da intervenção do Estado na área social.

Desde o governo Collor, quando, sob inspiração de uma concepção minimalista, a reforma do Estado foi definida em termos de *enxugamento* da máquina burocrática, ocorreu o desmantelamento do aparelho

³⁵ Verba contingenciada é a verba pública cujo destino é definido por dispositivos legais. Por exemplo, a Constituição Federal de 1988 estabelece que pelo menos 18% da receita proveniente de impostos devem ser aplicados pela União na manutenção e no desenvolvimento das atividades de ensino, ligados à área de educação escolar. As verbas públicas vinculadas são, sobretudo, os recursos destinados à saúde, à educação e à assistência social.

governamental, agravando-se a situação de falência do setor público. A crise passou a ser explicada fundamentalmente como decorrência direta das políticas públicas na área social. Argumentava-se que as políticas teriam criado um excesso de demandas incompatíveis com a capacidade de arrecadação do Estado para o sistema político, saturando a agenda governamental e instaurando a ingovernabilidade.

Governabilidade e ingovernabilidade são conceitos teóricos desenvolvidos por Samuel Huntington, na década de 1970, e que, no final dos anos 1980 ganharam relevância na literatura política brasileira. Segundo o argumento do autor,

existiriam condições ótimas de governabilidade quando se observasse um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las. O excesso de demandas em face da capacidade de resposta do governo manifestar-se-ia por um desequilíbrio que, no limite, produziria a ingovernabilidade. (*Apud* DINIZ, 1997, p. 25)

Em síntese, o conceito de governabilidade envolve três dimensões. A primeira refere-se à capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular as políticas apropriadas ao seu enfrentamento. A segunda diz respeito à capacidade governamental de mobilizar meios e recursos necessários à execução dessas políticas, enfatizando, além da tomada de decisão, os problemas ligados ao processo de implementação. Finalmente, em estreita conexão com o último aspecto, situa-se a capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões se tornam inócuas.

É importante destacar que, no Brasil, a crise do Estado não é debitada pelos analistas a grandes programas sociais, mas sim à acentuada presença do Estado no setor produtivo, por meio de empresas controladas pelo poder público e de organizações paraestatais que são normalmente acusadas pelos reformadores de deficitárias, perdulárias, *inchadas*, ineficientes e sem condições de arcarem com as necessidades de novos investimentos.

Com base nessa concepção, o debate acerca da ingovernabilidade e a apresentação de soluções político-operativas efetivaram-se, tendo como centralidade a preponderância do executivo, em relação aos demais poderes. Tratava-se de um poder executivo caracterizado pelo forte voluntarismo, fruto das alianças entre lideranças personalistas e núcleos tecnocráticos, o que se traduz na continuidade da tendência à prática de reforma pelo alto, típica de regimes políticos fechados. Nessa perspectiva, o privilegiamento de estratégias coercitivas levou a que se desconsiderasse a criação de arenas de negociações e de redes articuladas aos principais interesses envolvidos, inviabilizando, dessa forma, qualquer tentativa de busca do consentimento ativo da população.

O fortalecimento da eficácia do Estado, após o *impeachment* do presidente Collor, tendo em vista o aprimoramento da sua capacidade de ação, foi um imperativo da reforma do Estado. Nesse quadro, o aspecto determinante para as aludidas reformas enfatizava a urgente necessidade de inserção do país no plano internacional da economia globalizada. A modernização do Estado brasileiro, isto é, a formatação de um Estado com maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções e transferir responsabilidades, mantendo, ao mesmo tempo, instrumentos de supervisão e controle, orientava a reforma administrativa, assim como a atuação do Estado no campo social e econômico.

É importante ressaltar que, no caso brasileiro, o bloqueio da ação estatal não se explica tanto pelo excesso de demandas sociais, como assegura o conceito de governabilidade, mas pela erosão do Estado, processo que, ao logo do tempo, corroeu seus recursos administrativos e comprometeu sua capacidade de governo. As sucessivas reformulações do conceito de governabilidade terminaram por afetar sua eficácia analítica, porque reverter a desarticulação do poder estatal, base desse conceito, exigiu uma maior articulação entre o setor privado, o Estado e a sociedade. Essa nova tarefa, materializada nas privatizações, nas parcerias público-privadas, assim como

na implementação de um arcabouço jurídico que normalizasse esses procedimentos, ganha importância para os reformadores. O conceito de governabilidade foi substituído pelo conceito de governança.

O termo governança foi introduzido no debate público internacional como resultado das reflexões conduzidas, sobretudo, pelo Banco Mundial, com o objetivo de aprofundar o conhecimento das condições que garantissem um Estado eficiente. Segundo Fiori (1993) e Diniz (1997), tal preocupação deslocou a atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública. Em sentido amplo, o conceito governança significava que

a capacidade governativa não mais seria avaliada em função apenas dos resultados das políticas governamentais, passando a significar a forma pelo qual o governo exerce seu poder. (...) incluindo como objeto de análise questões como o formato institucional do processo decisório, a articulação público privado na formulação das políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder. (BANCO MUNDIAL, *apud* DINIZ, 1997, p. 37-38)

O relatório da Comissão sobre Governança Global, encomendado e acatado pela Organização das Nações Unidas (ONU), no início dos anos 1990, definiu governança nos seguintes termos:

é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições.

(...). No plano global, a governança foi vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo Organizações Não-governamentais, movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capital globais. Com estes interagem os meios de comunicação de massa, que exercem hoje enorme influência. (ONU, COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2)

Dessa forma, a discussão acerca da governança ultrapassou os aspectos estritamente ligados ao *modus operandi* das políticas, vindo a englobar questões mais amplas, relativas a padrões de coordenação e de cooperação entre atores sociais e políticos. Nessa linha de reflexão, governança constituía-se de três dimensões essenciais. A primeira liga-se à capacidade de comando e de direção do Estado, tanto internamente, em face do conjunto da máquina estatal e da sociedade, como externamente, *vis-à-vis* da inserção do país no sistema internacional. A segunda refere-se à capacidade de coordenação do Estado para atender a distintas políticas e os diferentes interesses em jogo. Finalmente, a capacidade de implementação das políticas públicas, em parceria com o setor privado, é outro aspecto crucial, ressaltado, aliás, por várias análises como elemento essencial da crise do Estado em sua manifestação atual.

Mesmo ocorrendo interpretações divergentes sobre a caracterização da crise do Estado nas últimas décadas, a maioria dos estudos concorda que as sociedades contemporâneas passam por um período de rápida reestruturação. Em vez de grandes plantas de produção em cadeia, o novo modelo de acumulação, em gestação, baseia-se em empresas modernas de pequeno e médio portes, com tecnologia de ponta e trabalhadores altamente capacitados, muitas delas vinculadas ao processo de terceirização e à economia informal. Ressaltam os estudiosos que essa dinâmica produtiva tem demonstrado uma grande capacidade de adaptação para atender a demandas de um mercado fragmentado e altamente dinâmico. Para consolidar esse processo, um dos desafios seria a formação de um novo marco de regulação pelo Estado que desse conta da profunda complexidade e de idiosincrasias das sociedades contemporâneas.

No caso brasileiro, a perda de efetividade do Estado manifesta-se diretamente na expansão da chamada economia informal, nas precárias relações de trabalho e no surgimento de novas modalidades de ação criminosa que põem em xeque o monopólio estatal da coerção. Pode-se dizer que, em

parte, a crise seria decorrência do hibridismo institucional brasileiro, a histórica tradição de violação constante da norma – impunidade, corporativismo desregulado, extorsão de renda sob violência etc. –, comprometendo a credibilidade da lei e maximizando os efeitos perversos oriundos das próprias tentativas de formalização da intervenção do Estado, que têm levado a uma situação de freqüente imprevisibilidade, de ausência de *regras do jogo* fixas e confiáveis, ou seja, um *vale-tudo* entre os diversos atores, no qual, de fato, prevalece a lei do mais forte.

O modelo de reforma do Estado brasileiro

O projeto de reforma do Estado brasileiro, cujas bases e diretrizes diagnosticavam a reconstrução do Estado como elemento central na agenda política da década de 1990, enfatizava tratar-se de uma necessidade imposta pela globalização da economia e pela própria crise do Estado. Em relação à globalização, a reforma justificava-se pelos novos desafios a ela inerentes que se apresentavam para os Estados. De um lado, apontava-se a necessidade de tornar o Brasil competitivo no plano internacional, como condição de sobrevivência econômica, e de outro, a proteção dos cidadãos contra a tendência de concentração de renda e de exclusão social.

Em relação à crise do Estado, o diagnóstico evidenciava três dimensões: crise fiscal, provocada pela crescente perda de crédito pelo Estado e pela poupança pública que se tornou negativa; crise do modo de intervenção do Estado, correspondendo ao esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importação; e crise do modelo burocrático de gestão pública, revelada pelos elevados custos e baixa qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Com base nesse diagnóstico, a reforma do Estado objetivava recuperar a poupança pública e superar o déficit fiscal, redefinir as formas de intervenção nos campos econômico e social, bem como implementar um

novo modelo de gestão que ultrapassasse os obstáculos criados pela administração burocrática.

Nessa perspectiva, a redefinição do papel do Estado formatou um modelo de Estado, que deixou de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para exercer a função de promotor e de regulador dos processos de privatização, de terceirização e de parceria público-privada (PPP). Dessa forma, o programa de desregulação e as reformas voltadas para o mercado objetivaram, sobretudo, a promoção da capacidade de competição internacional do país e a implementação da *administração pública gerencial*.

A denominada *administração pública gerencial*, ou nova administração pública, foi formulada por Bresser Pereira (1998), para quem a crise do Estado brasileiro estava associada ao caráter cíclico da intervenção estatal e ao processo de globalização que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos Estados nacionais. Para contornar tal situação, a reforma de Estado desenhada por Bresser Pereira (1998) apresenta os seguintes princípios orientadores:

(a) orientação da ação do Estado para o cidadão usuário ou cidadão cliente; b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos); c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou 'corpo' de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas; d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas; e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas do Estado, por definição monopolistas e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido; f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos de controle social direto, do contrato de gestão (em que aos indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos) e da formação de quase-mercado em que ocorre a competição administrativa; e h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser competitivamente licitadas no mercado. (p. 80-81)

Decorreu desses princípios o modelo institucional para organização do Estado, implementado com base na Medida Provisória nº 1.591, de 9 de outubro de 1997 (BRASIL, 1997), em cujos objetivos se fundaram a configuração das organizações sociais e a criação do Programa Nacional de Publicização, entendido na lei como a produção não-estatal de bens e de serviços públicos pela iniciativa privada. No Plano da Reforma do Aparelho do Estado, a publicização significava a forma pela qual atividades consideradas não-exclusivas do Estado são transferidas para organizações não-estatais, sem implicar privatização. Trata-se da transferência dos serviços não-exclusivos do Estado para o setor público não-estatal ou terceiro setor, mediante transformação de entidades estatais em organizações públicas não-estatais, denominadas organizações sociais. A lei considera serviços não-exclusivos do Estado aqueles que, embora não envolvam o exercício do poder de Estado, devem ser por ele apoiados, em razão de serem fundamentais para a sociedade. Museus, universidades, escolas, centros de pesquisas e hospitais são exemplos de instituições prestadoras de serviços considerados não-exclusivos do Estado.

Essas orientações deram origem a um modelo conceitual de reforma do Estado, que distinguia setores caracterizados como de ação estatal, segundo a natureza de suas atividades, associando-os a diferentes formas de propriedades e modelos gerenciais. Verifica-se que grande parte da estratégia da reforma se apoiou em programas de publicização das atividades ligadas ao campo social e científico e a privatização do setor de produção de bens e serviços para o mercado.

A concepção predominante da reforma do Estado brasileiro pautou-se exclusivamente pela definição de bens e de serviços públicos e a forma de oferta desses bens, se por meio da produção direta do setor público ou se ele se encarrega apenas de sua provisão ou financiamento, cabendo ao setor privado suprir as demandas desses bens. Notam-se os aspectos da cultura política, conforme já assinalado, pois, no tocante aos bens públicos, observa-

se uma continuidade, e não um divisor de águas. Em sua acepção restrita, considera-se bem público apenas a defesa externa e a ordem jurídica e institucional, abrangendo as garantias individuais, os direitos civis e políticos e o arcabouço normativo das atividades econômicas, dentre outras. O projeto de reforma nega o entendimento ampliado de bens e serviços públicos que a sociedade define como direitos do cidadão, como por exemplo, educação, saúde, infra-estrutura, saneamento, e outros, cujas atividades são consideradas não-exclusivas do Estado no projeto de reforma.

O quadro de crise estrutural demandava um debate a respeito das novas bases e diretrizes no estabelecimento das fronteiras entre Estado, sociedade e mercado. Entretanto, o debate não aconteceu, e as alternativas neoliberais – que enfatizam o fortalecimento do mercado e a conseqüente redução do tamanho e do âmbito do Estado – prevaleceram, gerando programas de governo, cujos efeitos têm comprometido gravemente as políticas sociais. Os defensores do livre mercado reconhecem que nem o mercado e tampouco o Estado foram capazes de integrar parcelas significativas da sociedade, já que o desemprego em massa e a nova pobreza vêm se espalhando pelo Ocidente desde os anos 1970. Por essa razão, esse sistema estaria fadado a deixar de ser a forma predominante de regulação da sociedade, dando espaço ao desenvolvimento do setor público não-estatal de atividades autônomas, de caráter voluntário e local.

Entre texto e contexto: legislação das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs)

No entender de Pereira (1999), Rifkin (1997), Salamon (1997) e Ioschpe (1997), o setor público não-estatal é a única saída possível para a atuação das sociedades ante o desemprego estrutural. Esses autores defendem que o espaço público não-estatal emerge como o único espaço

capaz de absorver o contingente de mão-de-obra excluída do setor público e do mercado. Para tanto, o desafio consiste em enfrentar e superar a dualidade do paradigma político de defesa do Estado pelo centro-esquerda e defesa do mercado pelo centro-direita. Nas palavras de Rifkin (1997),

é fundamental que, em cada uma das comunidades, as pessoas se unam para negociar. É necessário que congreguem os grupos de serviços, os grupos das Igrejas e outros para discutir como construir um novo centro para o setor civil em cada comunidade de cada país. Quem está desempregado em São Paulo não é necessário ao mercado, que já está automatizando-se; tampouco é necessário no governo, que já está reduzindo-se; portanto, o caminho a ser seguido deve ser o estabelecimento de uma parceria institucional oficial entre governo e Terceiro setor. (...) O êxito do mercado e do governo democrático vai depender, finalmente, do êxito do setor civil. Se o setor civil for forte e politicamente ativo e motivado, o mercado florescerá no próximo século. (p. 21-22)

Com base nesse argumento, há que se desenvolver o espaço público não-estatal, mediante a recomposição da *comunidade cívica* – enfatizada por Rifkin (1997) –, na condição de esfera pública, canalizando e redirecionando o capital social, forjado nesses novos espaços societários. Nessa perspectiva, compete à sociedade construir uma nova força política intermediária em cada local e em cada país, e cabe ao Estado instituir parcerias oficiais nos vários setores: saúde, educação, habitação e meio ambiente, dentre outros.

A noção de capital social como categoria analítica é relativamente recente nas Ciências Sociais. Nos últimos anos, capital social passou a ser empregado como fator relevante para explicação do processo de construção das democracias modernas. Dessa forma, surgiu uma convergência no meio acadêmico de que a solidez da democracia de um país depende de uma sociedade civil dinâmica e participativa e orientada para a valorização das normas democráticas, baseadas na ética, na moral e nos costumes. Nesse sentido, capital social surge como um bem público capaz de gerar um novo contrato social baseado na cooperação recíproca, solidária e coletiva.³⁶

³⁶ Para um maior aprofundamento do conceito, ver BAGNASCO (org.). (2003).

Em face do exposto, pode-se afirmar que o setor público não-estatal opera como instância intermediária entre Estado e mercado, e emerge como possibilidade de conciliação da eficiência das empresas privadas com finalidade social dos serviços públicos. Além disso, constitui espaço de ampliação da representação social e de abertura para democratização do processo decisório das políticas públicas, entendidas como condições para garantir resultados sociais efetivos e eliminação do anacronismo do Estado excessivamente burocratizado e pouco comprometido com resultados.

Nessa mesma linha de raciocínio, os autores apontam a sociedade civil – ou terceiro setor –, como o novo espaço de virtualidade ante a dicotomia Estado-mercado, à qual se contrapõe o triunfo do equilíbrio. Assim, desconhecem a sociedade civil como *locus* de disputas entre interesses e valores privados, como se a sociedade civil fosse uma esfera estanque, ou isolada do mercado e do Estado.

Concomitantemente à formulação do marco legal, instalou-se no país, com a campanha *Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida*³⁷, um debate sobre as práticas de filantropia, de voluntariado, de doação e do papel da sociedade civil, quase nada acadêmico e, sobretudo, desenvolvido no campo das próprias instituições privadas, nas agências governamentais, nas instituições multilaterais e no setor empresarial, ressaltando o voluntariado como a solução para a grave crise dos serviços de cunho social. Como materialidade desse debate, pela primeira vez, o voluntariado foi objeto de regulação pela Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998 – a denominada Lei do Voluntariado.

Essas modalidades de ações ganharam visibilidade como algo histórico na atual conjuntura, com a união entre a *generosidade assistencialista* que inspirou a muitos e os *direitos* que animaram a participação de tantos outros para minimizar a miséria que assola o país. Essas novas formas de organização das ações coletivas, basicamente, na

³⁷ Para maior aprofundamento sobre a referida campanha, ver GOHN (1997) e LANDIM (1998).

modalidade de *campanhas*, introduziram novas energias à tradicional rede de assistência social do Brasil.

Até 1998, o Estado só reconhecia como entidades sem fins lucrativos, de *utilidade e interesse público*, aquelas que atuassem basicamente nas áreas de educação, de assistência social e de saúde, tradicionalmente as áreas prestadoras de serviços à população. A Lei do Voluntariado introduziu o significado de *serviço voluntário* e ampliou o leque de atuação da iniciativa privada.

A Lei nº 9.608/98 (Brasil, 1998) regularizou a relação do público com a iniciativa privada, tornou-se essencial para legitimar a relação oriunda do serviço voluntário, e demonstrou-se eficaz, no sentido de inviabilizar as atitudes dos juízes trabalhistas que, freqüentemente, manifestavam-se surpresas com esse tipo de contrato que está se tornando cada vez mais comum no país. Na Justiça do Trabalho, o serviço voluntário corria o risco de se tornar um simulacro para as entidades do terceiro setor. Assim, a lei legitimou as práticas correntes na sociedade.

Assim, a simples falta de remuneração passou a caracterizar o trabalho voluntário e não a capacidade de ser igual e de ser plenamente livre para comprometer-se com uma liberalidade que caracteriza o voluntariado. A despeito disso, nos debates do marco legal do terceiro setor, o modelo escolhido para caracterizar o trabalho voluntário é o da simplicidade, da negação pura e simples da remuneração.

Outra característica adotada pelo modelo de voluntariado aparentemente contraditória é que se celebra a relação de trabalho por meio de um termo de adesão, ou seja, embora possa ser confundida com um contrato adesivo entre desiguais, não é esse o caso. A escolha técnica assemelha-se ao fenômeno da doação, na qual o doador pode comprometer-se a doar algum bem sem ouvir o donatário (o beneficiário da doação), porém este último pode recusar a doação. Também, havia conveniência de regulamentar o serviço voluntário massivo e a atividade do setor público

por parte do Estado. Logo, o termo adesão foi o escolhido para nomear a declaração, na qual o voluntário se compromete a prestar serviços a certas entidades, como Os Amigos da Escola, podendo beneficiar-se do cumprimento da obrigação voluntária ou não.

Em suma, considera-se serviço voluntário a atividade não-remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou instituição privada de fins não-lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, e também, a mutualidade (Lei nº 9.608/98). Vale salientar que a Lei nº 10.748/03 (BRASIL, 2003) alterou a Lei nº 9.608/98, em três aspectos: quanto ao método de negociação com participação da sociedade civil, no que se refere à remuneração e quanto à liberalidade que caracteriza o voluntariado, com o propósito de adequá-la às necessidades das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs).

No corpo da Lei das OSCIPs, Lei nº 9.790/99 (BRASIL, 1999), definem-se como objetivos a identificação de novas formas de atuação social, que se diversificaram muito na década de 1990, e o estabelecimento de algumas formas de acesso aos recursos públicos para as ações identificadas. A lei estabelece ainda o repasse de recursos públicos às entidades qualificadas como OSCIPs, mediante o Termo de Parceria³⁸. Tecnicamente, trata-se do primeiro instrumento jurídico de reconhecimento, pelo Estado, de um conjunto de organizações que não atuavam nas três áreas priorizadas até a década de 1990.

No Brasil, atualmente, existem apenas duas formas institucionais para a constituição de uma organização sem fins lucrativos: fundações privadas e associações civis sem fins lucrativos. A fundação caracteriza-se pelo conjunto de bens ou patrimônio necessário para sua existência, ao passo que uma associação se origina da vontade de um grupo de pessoas unidas por uma

³⁸ "Art.9º Fica instituído o Termo Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculos de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previsto no art. 3º desta Lei" (Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, BRASIL, 1999).

causa ou objetivos sociais comuns. Geralmente, as associações e fundações são freqüentemente chamadas por outras expressões, tais como institutos, organizações não-governamentais, entidades filantrópicas, entidades assistencialistas, OSCIPs, entidades de utilidade pública. Contudo, é importante esclarecer que essas designações não correspondem a formas jurídicas, mas a títulos e qualificações conferidas pelo poder público a associações e fundações. Em outras palavras, o Novo Código Civil, em vigor desde janeiro de 2003 (BRASIL, 2003), classifica as associações como um conjunto de pessoas, e as fundações, como um conjunto de bens, acrescentando a categoria de sociedade constituída por pessoas que, reciprocamente, se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados, a exemplo de cooperativas e de sociedades anônimas.

Antes da lei das OSCIPs, o repasse dos recursos públicos para organizações da sociedade civil efetivava-se por meio de contratos administrativos e de convênios. Os convênios, criados originalmente para regular o repasse de recursos entre a administração pública (do governo federal para os governos estaduais e, daí, para os municípios), foram ampliados para alcançar as entidades privadas sem fins lucrativos. No entanto, por causa de alguns limites legais e várias dificuldades técnicas e burocráticas para a celebração, execução e prestação de contas dos convênios, esse instrumento revelou-se inadequado para o repasse de recursos e estabelecimento de parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, seja por suas restrições, seja por entraves burocráticos. Assim, a lei das OSCIPs foi concebida com o objetivo de criar um novo instrumento jurídico para facilitar o acesso das organizações a esses fundos por meio do Termo de Parceria.

O artigo 1º dessa legislação (BRASIL, 1999) define que as organizações sem fins lucrativos não podem distribuir parcela do patrimônio para os sócios, o que não quer dizer que não se possam remunerar seus dirigentes. O artigo 2º declara quais são as entidades que o Estado não considera como de

interesse público. Nesse aspecto, é a primeira lei que se propõe a reconhecer as diferenças nesse campo e retira desse universo os sindicatos, clubes esportivos, escolas privadas, etc. O artigo 3º institui as organizações e áreas que o Estado reconhece como de interesse público, com a ampliação das três áreas de atuação tradicionalmente reconhecidas pelo Estado³⁹.

As redes de solidariedade vinculam o indivíduo à vida, aos interesses e às responsabilidades de um grupo social, projetando nos indivíduos a obrigação moral de apoiar os demais. Essa projeção amplia e complexifica o *universo da filantropia* ou as formas de ação social privada no Brasil. São redes caracterizadas por reciprocidades que geram obrigações de diferentes naturezas, que não têm um sentido único e, ao mesmo tempo, são gestoras de novos arranjos sociais que não estão imunes ao novo ou ao velho clientelismo. Enfim, formam um emaranhado de difícil abordagem, reforçam a idéia de sociedade civil como esfera autônoma do Estado e *locus* de valores que escapam à lógica do mercado e do Estado.

³⁹ "Art. 3º. A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das organizações, somente será conferida às pessoas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I- promoção de assistência social;

II- promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III- promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV- promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V- promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI- defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII- promoção do voluntariado;

VIII- promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX- experimentação, não-lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X- promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI- promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e dos valores universais;

XII- estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo" (Lei nº 9.790/99; BRASIL, 1999).

Trata-se de uma visão de mundo cuja materialidade vem conquistando crescente visibilidade no Brasil, disputando e compartilhando espaços com outras formas de ações privadas em benefício público. Diversas ações nas áreas de educação, de saúde, de cultura, de preservação ambiental e de participação comunitária são desenvolvidas ou financiadas por empresas de ação social e relações comunitárias, como assinala o lema do empresariado: “Em benefício do bem-estar social e na promoção do reconhecimento público das ações sociais e culturais que contribuem para o exercício da cidadania no país”.

A nova *filantropia empresarial – corporate philanthropy* – de tradição norte-americana procura distinguir-se das tradicionais práticas assistências pontuais e personalizadas e não quer ser confundida com as ONGs. Assim, estruturam-se em redes e estendem a cultura empresarial ao campo da ação social, combinando palavras, como investimento, *marketing* e lucro com cidadania. Catalisam o voluntariado, ressaltando a existência de uma densidade associativa na idéia de organização da sociedade civil, como uma *comunidade cívica*, de construção da institucionalidade política democrática.

A disputa por recursos públicos e privados, assim como o significado simbólico legitimador dessas práticas têm explicitado tensões há muito presentes nas discussões teórico-políticas acerca de questões como: a) campanha assistencial despolitizada ou espaço de novas formas de organização popular ou de construção da sociedade civil; b) resposta funcional à redefinição do papel do Estado e da face comunitária do neoliberalismo ou resgate de uma intervenção com base na sociedade; c) afirmação da caridade ou afirmação dos direitos.

Trata-se do *revival* de termos antigos, acompanhado de um processo intencional de sua redefinição, ou sua re-semantização. É um fenômeno internacionalizado, cujo pano de fundo são as transformações sociais e políticas que perpassam diferentes sociedades mundiais e que dispõem de seus canais institucionais, como as fundações, sobretudo norte-americanas, ONGs e organismos das Nações Unidas, do que decorre a multiplicidade de encontros, fóruns, articulações e financiamentos, com o objetivo de capacitar recursos humanos,

como instrumentos de disseminação e de afirmação de um terceiro setor, o qual opera com estratégias balizadas pelas idéias de eficácia e de sucesso, no emprego de determinados meios e na prestação de serviços à sociedade.

Nessa perspectiva, as associações locais e comunitárias constituem vitrines para os novos atores da filantropia empresarial, configurando-se como política de investimento da empresa, e não somente como um compromisso pessoal do empresário. Com esse sentido, cidadania, responsabilidade social, desenvolvimento sustentável, capital social, participação ativa tornam-se expressões integradas ao novo vocábulo, pretendendo serem originais, ou pelo menos inovadoras.

O empresariado, sintonizado com as transformações da sociedade brasileira, como a proliferação de movimentos sociais, de associações diversas, de participação nas esferas públicas (conselhos representativos e gestores) também passa a construir seus novos canais de representação e de participação na sociedade, especialmente com novas organizações empresariais. Trata-se não apenas da instauração de novas práticas, mas também da construção de outra imagem sobre o empresariado.

Há uma tensão entre essas formas de comportamento – elogiar a iniciativa privada no campo social ou criticá-la por ser omissa na área dos direitos trabalhistas e no desprezo ao Estado e à *coisa pública*. Em relação ao Estado, as opiniões dividem-se. Para as ONGs, a iniciativa privada deve complementar as atividades assistenciais e os serviços sociais em estreita relação com o Estado e reivindicam a sua participação na elaboração e na execução das políticas públicas. A visão liberal defendida, em sua maioria, pela filantropia empresarial pauta-se no apaixonado ataque à *incompetência* do Estado na área social, justificando a defesa de um papel mais significativo das empresas no trato dos problemas sociais. Uma terceira discussão diz respeito à estabilização da democracia no Brasil, que contribuiu para o desenvolvimento de uma moderna economia de mercado, apontando a necessidade de investimentos para gerar uma mão-de-obra qualificada ou

uma sociedade de consumo com bom potencial aquisitivo, bem como assinalando que os empresários são co-responsáveis pelos problemas e soluções, atuando mais propositivamente fora da empresa.

Por fim, o chamado *investimento social empresarial*, ao contrário das organizações assistenciais, porta uma nova retórica sobre a relação empresas e sociedade brasileira. Trata-se de ação proposta por novos agentes organizados em redes, com práticas e estratégias de criação e de visibilidade no espaço público, tendo em vista a defesa de seus interesses particulares, adotando o discurso de autonomia e de cidadania, associada à lógica do mercado na ação social. Segundo análise de Paoli (2002), a investida empresarial revela-se como

a face mais conservadora da solidariedade privada (...) a de retirar da arena política e pública os conflitos distributivos e a demanda coletiva por cidadania e igualdade. Domesticando o alcance político próprio da noção de bens públicos à eficiência dos procedimentos privados de gestão. (p. 379-380)

O percurso desenvolvido mostra que o fundo público define a esfera pública da economia de mercado socialmente regulada e que as democracias representativas agem em um campo de lutas polarizado pelo destino, direção e controle do fundo público, porque o capital precisa de parcelas da riqueza pública, isto é, do fundo público na qualidade de financiador para concretizar todas as possibilidades tecnológicas, como condição para desatar o nó entre capital e trabalho. Com essa ótica, o enxugamento do Estado e a desapareição do fundo público, proclamados pelo neoliberalismo, no atual momento, efetivam-se pelo corte de investimentos no campo dos bens e dos serviços públicos e potencializam o uso da riqueza pública nos investimentos exigidos pelo capital, cujo objetivo não é criar empregos, mas maximizar lucros. No atual momento, a maximização do lucro efetiva-se pela inovação tecnológica.

A luta democrática das classes subalternas está também demarcada como luta pela gestão do fundo público, opondo-se à gestão neoliberal. Oliveira

(1999) afirma que a luta pela cidadania é um embate por significados em que o direito à fala e à política se faz apropriando-se do léxico dos direitos e redefinindo-os em outro patamar, mais abrangente. A sociedade civil segrega e produz a ideologia, cimento amalgamador do consenso, permanentemente contestado pelo dissenso. No entanto, a sociedade civil passou a designar – nos discursos das ONGs divulgados nas mídias – um lugar do não-conflito e da concertação, em que os interesses particulares não aparecem. Essa visão é conceitualmente falsa, bem como o é na prática social e política. Ela reduz, mais uma vez, a sociedade civil ao âmbito dos atores privados.

Atualmente, no *ciclo de participação* para formulação e gestão de bens e serviços sociais implementados pelo terceiro setor, em parceria com o Estado, consubstanciam-se as disputas de significados políticos e ideológicos já abordados, bem como a construção de identidades, de compromissos e de alianças na nova agenda social, ligada à ressignificação da visão de cidadania e do uso que o neoliberalismo faz da idéia de interesse público e de valores cívicos materializados na reforma do Estado.

As novas práticas sociais, tanto o associativismo desenvolvido no campo empresarial, como o da antiga rede de assistencialismo e filantropia revelam-se como canais fundamentais para o crescimento das ONGs. As ONGs constituem elos de uma rede infinita de iniciativas entrecruzando os campos de atuação da filantropia, do desenvolvimento e o da cidadania. Nesse percurso, formam-se redes mais abrangentes e com maior institucionalidade como a *Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP)*⁴⁰, a Aliança Mundial para a Participação dos Cidadãos (CIVICUS)⁴¹ a Organização Norte-Americana do Terceiro Setor (ISTR), a Associação Brasileira de Organizações Não-

⁴⁰ A ALOP organiza ONGs de dezesseis países latino-americanos. Foi fundada no Brasil, em 1979, com sede na Costa Rica. Dentre seus objetivos, inclui-se o de oferecer aos seus membros formas de encontros e de intercâmbios, de modo a possibilitar ações conjuntas, solidárias e de apoio aos setores populares (Cf. SCHERER-WARREN, 1999).

⁴¹ Organização internacional, com sede em Washington, EUA, que pretende articular organizações não-governamentais sem fins lucrativos, em seus vários segmentos, em uma escala global.

Governamentais (ABONG), Grupos de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) e subredes organizadas em fóruns⁴² regionais de ONGs. No campo da produção de conhecimento e de formação de agentes de *investimento social*, no Brasil, destacam-se a Fundação Getulio Vargas e a Faculdade de Economia e Administração (FEA) da Universidade de São Paulo (USP).

O conceito de não-governamental foi, antes de tudo, socialmente construído no Brasil, no final da década de 1970, com base em intercâmbios com financiamento de ONGs internacionais a grupos e movimentos populares, na América Latina. Portanto, é a tradução de um termo que estreitou as relações Norte-Sul no processo de derrocada das ditaduras militares, agora acrescido da expressão *sem fins lucrativos*.

Os novos termos – direitos republicanos de cidadania, campanhas cívicas, voluntariado, terceiro setor e *marketing social* – não constituem uma simples confusão semântica que coloca, de um lado, as ONGs com seus projetos e missões de educadores sociais e, de outro, as agremiações de filantropia e de voluntariado, que substituem a ação política pelas iniciativas de boa vontade do setor privado e do voluntariado. Concretamente, está em jogo – no movimento de ressignificação das ações associativistas – a disputa pela apreensão e pela definição do papel do Estado, o destino dos fundos públicos e o desenho das políticas públicas sociais.

Nesse contexto, tanto nas sociedades de mercado desenvolvidas, quanto nos países periféricos, observa-se uma tendência de redefinição das relações entre o poder público e a esfera privada. Encontram-se em crise os modelos que preconizavam a necessidade da intervenção direta do Estado para garantir o equilíbrio e a modernização da economia, ao mesmo tempo que ganham força as propostas que enfatizam a necessidade de aumento e de esforço dos papéis de regulação e de coordenação econômica do Estado.

⁴² Trata-se de articulações esporádicas de ONGs, em torno de questões estratégicas, de problemas conjunturais ou em momentos históricos que exigem manifestação ou pressão da sociedade civil.

Capítulo V

ENTRE A COMPLEXIDADE E O REDUACIONISMO: AS REDES E AS AÇÕES COLETIVAS EM GOIÁS

De uns tempos para cá, autoridades governamentais desandaram a gesticular e arengar como se fossem militantes de uma ONG (...). Os governantes têm se dedicado a lançar "programas" de fortalecimento da "sociedade civil", como se esta fosse uma arena de fomento e, pelo visto, em promoção (...). As ONGs como espaços obviamente de "participação", e, mais enfaticamente, de "participação cidadã", irrigadas por "canais de interlocução", através dos quais o governo e a supracitada sociedade civil "aprendem a pensar e agir juntos", constroem plataformas para futuras "parcerias" e novas "interações", conferem "visibilidade" a iniciativas "emergentes", promovem a "cidadania ativa". Enfim, "parcerias felizes".

Paulo Arantes

Este capítulo pretende analisar e discutir, à luz da teoria dos movimentos sociais contemporâneos, a nova formatação das organizações sociais em Goiás. Nesse particular, aborda as redes como estratégia de organização da sociedade civil, tendo as parcerias entre organizações não-governamentais (ONGs), Estado, universidades e empresariado como base para análise. Busca, nas práticas efetivas das organizações sociais, os aspectos relevantes para o estudo das características específicas e universais das ações coletivas na atualidade, porque objetiva também identificar as transformações relativas a formas de organizações, as estratégias de lutas, os ideais e os

objetivos, tomando como caso emblemático o Instituto Brasil Central (IBRACE) e as ONGs goianas.

Para a compreensão da dimensão estratégica das redes de organizações da sociedade civil e seu potencial para transformar-se em redes de movimento social, faz-se necessário exemplificar como o deslocamento de fronteiras entre Estado e mercado tem incidido na extensão, na diversidade, na integralidade e na realimentação das redes em Goiás. Nesse sentido, coube, como ponto de partida, o rastreamento das ONGs e de organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), no estado, focando o IBRACE na condição de nó estruturador das recentes redes. Nesse mesmo movimento, investigam-se as investidas do Estado e do mercado em direção a redes de ações coletivas, visando apreender a interpenetração entre público e privado, como expressão mediata das relações sociais no atual quadro de desenvolvimento do capitalismo.

Democracia e participação em debate

As inúmeras e rápidas transformações decorrentes da globalização econômica, tecnológica e informacional das últimas décadas trouxeram também modificações nas formas e nas plataformas de luta dos sujeitos coletivos e nos movimentos sociais. Desde meados dos anos 1980, as lutas pelo reconhecimento das diferenças regionais, culturais e étnicas passaram a ter presença marcante no cenário político goiano e foram incorporadas nas práticas de uma variedade de ONGs, atualmente. A década de 1980 foi o momento em que, posseiros rurais, quilombolas, índios, mulheres e negros começaram a mobilizar indivíduos e grupos que ainda não tinham forte expressão política na sociedade goiana. Também foi o momento privilegiado de auto-organização social, de manifestações públicas e de ações propositivas visando ao aprofundamento dos espaços públicos, e, nos anos 1990, ganharam força e

forma as parcerias da sociedade civil com o Estado na gestão da coisa pública, por meio de estruturas como conselhos setoriais, fóruns, e conferências.

O associativismo goiano dos últimos vinte anos possui uma peculiaridade se comparado com o que ocorreu em outras regiões do país. Nos anos 1980, houve uma nítida hegemonia discursiva e política dos movimentos sociais rurais, em especial, daqueles fortemente vinculados à Teologia da Libertação e Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), tendo o movimento de posseiros como seu expoente mais expressivo, em virtude da modernização da agricultura e da intensificação do êxodo rural sem a correspondente expansão industrial nas cidades. Surgiu também o movimento urbano que reivindica do Estado melhores condições de vida e uma digna prestação de serviços nos campos da educação, da moradia e de saúde.

Nessa conjuntura, os agentes de pastoral constituíram-se em formadores populares e nasceram os centros de apoio e de assessoria aos movimentos populares e sociais. Os centros não surgiram como substitutos dos partidos políticos ou de sindicatos em época de repressão militar, mas como marca específica da complexidade da sociedade no tocante à clivagem de classes ou interesses dos diferentes grupos sociais que vieram à cena política sem a preocupação de construir uma estrutura organizacional. Nesse sentido, os emergentes centros de educação popular, atualmente denominados de ONGs, consolidaram-se como intérpretes dessa nova complexidade, como uma outra face das organizações assistenciais de natureza pública ou privada. Portanto, as ONGs são invenções sociais dos anos 1980 que introduziram processos de identificações simbólicas e materiais na cultura política goiana. Nesse particular, as ONGs nascem como estrutura da Igreja Católica ou suporte para o trabalho de pastoral popular.

Essas características marcaram as práticas de mobilização e de negociação de interesses sociais muito específicos. Com efeito, tanto as mobilizações de posseiros, como os movimentos sociais urbanos que emergiram em Goiânia nos anos 1980 possuíam uma lógica de ação pouco

institucionalizada, referendada no modelo das CEBs, com processos de decisão direta, por meio de assembleias e de plenárias, em que seus membros discutiam as estratégias, pautas e táticas de pressão para conquista dos seus interesses. Eram processos mobilizados e coordenados pelos agentes de pastoral, com um modelo organizativo, em certo sentido, *horizontalizado*, que gerou grande capilaridade e a conformação de redes que se apoiavam em pequenos grupos comunitários. Uma estrutura como essa mantinha coerência com o declarado ideário antiinstitucional e antiintelectual que, por sua vez, colocava sob suspeita grande parte dos mecanismos de representação formal, sobretudo os adotados pelas estruturas estatais.

Na década de 1980, despontaram no cenário político diversos mecanismos e políticas de participação popular da gestão pública. Inicialmente, muitas dessas experiências foram acolhidas com alto grau de desconfiança por uma parte dos movimentos sociais e de lideranças populares, por suspeitarem de tentativas de cooptação política pelos governantes. Naquele momento, a cultura política hegemônica, em suas diversas manifestações, estruturaram-se com base no processo de liberalização ou de redemocratização política brasileiro, com um viés *basista* e declaradamente antiinstitucionalista.

No final da década de 1980 e início dos anos 1990, muitas lideranças e assessores dos movimentos sociais começaram a se eleger prefeitos, deputados e vereadores. Naquele momento, a concepção *basista* não se sustentava mais, e um novo ponto de vista em relação ao Estado disseminava-se. A nova concepção de Estado consistia na inovação do estilo de gestão, assegurado por múltiplas plenárias, fóruns, comissões e consultas: *o povo em ação decidindo seus rumos*. No plano do discurso e da expectativa gerados pela novidade política, deu origem às chamadas *administrações populares no campo democrático*. Nessa perspectiva, o compromisso do governo era o de priorizar investimentos sociais em áreas carentes, a transparência administrativa, a valorização dos mecanismos de apresentação de demandas coletivas e a participação direta da população na definição de ações públicas.

Emergiu nesse contexto uma pluralidade de novas problematizações e ocorreram lutas pela cidadania, pelo reconhecimento cultural e pelo sentido do público que interpelaram as tradicionais formas de luta de classes. Em face da multiplicação de demandas sociais, a institucionalização de novos canais de participação da sociedade, a pluralidade de atores e os movimentos sociais, mediados pelas ONGs, constituem articulações em diferentes âmbitos no tocante às lutas comuns e formação de quadros – os militantes de base.

A articulação de sindicatos, dirigentes partidários e ONGs com o movimento social e popular, em um primeiro momento, em meados dos anos 1980, aconteceu informalmente, por ocasião de lutas conjunturais, como por exemplo, durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte para o encaminhamento de emendas populares, durante o processo de ocupação e desapropriação de terras e em movimentos grevistas, que, ao longo dos anos, forjaram um pluralismo organizacional e deram origem às redes, como nova formatação das ações coletivas.

O novo desenho de ação e de organização do associativismo efetivou-se, em consonância com um conjunto de mudanças na forma de atuação do Estado, em linhas gerais denominadas medidas de descentralização, que delinearão ou redefinirão o espaço de atuação dos movimentos sociais, desviando os interesses e os conflitos coletivos para os conselhos setoriais, consolidando novos espaços de participação e a elevação da sociedade civil à condição de motor das transformações. Nesse cenário, adquiriram visibilidade as questões de gênero, étnicas, ambientais, relativas à saúde, à educação, à qualidade de vida, à religiosidade, etc.

O IBRACE foi signatário dessa lógica. Desde suas origens, tem como principal característica a articulação de forças sociais, ou seja, já se consolidou como rede de apoio, de formação e de intervenção social com setores populares. Procurou caminhar em direção a um projeto mais amplo que contemplasse as manifestações culturais contemporâneas ou tendências dos novos movimentos sociais, com um recorte político-partidário mais acentuado.

Nesse sentido, visa à implementação e à consolidação das *administrações populares no campo democrático*, a expansão dos direitos humanos, e uma prática educativa que objetiva a formação de identidades coletivas em torno de princípios éticos universais, sem contudo, eliminar as especificidades ou particularidades comunitárias, regionais, setoriais ou de outra natureza.

Ao longo de seus vinte anos, o IBRACE não só colocou à disposição a sua infra-estrutura, como abrigou diversos movimentos sociais e as futuras ONGs da região Centro-Oeste. No plano nacional, o IBRACE foi sede do Movimento Nacional de Direitos Humanos de 1986 a 1988, esteve na Direção Central da entidade até meados dos anos 1990 e se projetou como força fundamental na elaboração de uma nova concepção de direitos humanos e da violência institucionalizada, assim como da articulação nacional dos centros de direitos humanos.

A idéia de sociedade civil, como campo por excelência de atuação dos movimentos sociais, objetivando o controle do Estado, por este ser entendido como *locus* de condensação dos conflitos sociais, requeria um maior grau de estruturas organizacionais para o movimento. Assim, tornava-se urgente a criação de estruturas organizativas do movimento, de espaços físicos, de direção e de autonomia ante a Igreja. No segundo momento, caracterizado pela institucionalização do movimento, colocou-se na ordem do dia a tarefa de expansão da formação política de quadros, porque a conquista de espaços do aparelho de Estado constituía um alvo imediato da luta. O interesse do movimento, desde então, consistiu em buscar a concretização de sua institucionalização. Nessa mesma linha, as oposições sindicais e movimento de moradores com maior organicidade projetaram-se como lideranças políticas partidárias, objetivando conquistar espaços no Estado e costurar uma variedade de articulações para disputar eleições em associações, sindicatos, federações e confederações, estabelecendo alianças com os diferentes setores do movimento.

Observa-se, desde então, o envolvimento dos centros de apoio e de assessoria ao movimento popular e social na busca pela estruturação e

consolidação das organizações sociais. Na base dessa nova dinâmica, localizava-se a crise do modelo organizacional basista e antiinstitucional, forjado pela ação católica, decorrente da emergência de um modelo mais institucional e propositivo do movimento e de um maior estreitamento com os aparelhos de Estado ligados à saúde, à educação e ao urbanismo. Consubstanciava-se, com base nessa concepção, um caráter mais institucional e temático para as práticas das organizações e, conseqüentemente, uma maior especificidade de ações e o descolamento do movimento social e político. Nesse percurso, efetivou-se uma nítida separação entre movimento social e ONGs e o aprimoramento nas relações entre ONGs, Estado e conselhos gestores nos diferentes campos das políticas públicas.

No campo da formação de dirigentes e lideranças, em ação conjunta com os diversos centros de apoio e de assessoria às lutas populares, implementou-se o Programa de Formação Conjunta (PFC), no início dos anos 1990. Com essa iniciativa, instituiu-se a primeira rede de formação político-sindical da região e as bases teórico-metodológicas para criação da Escola Sindical Centro-Oeste da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Faziam parte dessa articulação o IBRACE, a CUT, o Instituto de Formação e Assessoria Sindical (IFAS), a Secretaria da Mulher Trabalhadora Rural, as federações dos trabalhadores na agricultura de Goiás e do Tocantins, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT).

A rede objetivava discutir, teorizar e elaborar, na forma de material pedagógico, os temas reivindicados por dirigentes e lideranças do movimento sindical e social. Essa rede centrava suas ações basicamente na realização de seminários e de cursos específicos para o movimento, coordenados e financiados pelo conjunto das entidades, tanto as promotoras como as participantes. A metodologia utilizada baseava-se nos pressupostos da pesquisa participativa, tendo como ponto de partida o método *ver, julgar e agir*.

Os relatórios dessas atividades formativas indicam como ponto alto dos cursos e seminários a troca de experiência entre os participantes e, em

relação ao conteúdo ministrado, observa-se a predominância de temas ligados ao cotidiano programático das organizações sociais diante da conjuntura. Os seguintes eventos servem como amostra das temáticas mais trabalhadas: Curso sobre Trabalho de Base, Direitos dos Trabalhadores, Curso sobre Concepções e Práticas Sindicais, Curso sobre Planejamento e Gestão Sindical, Curso sobre Comunicação e Expressão, seminários sobre Socialismo, Mulher na Sociedade Brasileira, Juventude, Cultura e Comunicação.

Esse agrupamento de ONGs – incipiente rede – é parte constitutiva das redes de organizações não-governamentais que, em 1991, criaram a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG). Dessa forma, a criação da ABONG e a realização da ECO-92 consolidou uma tendência em curso desde meado dos anos 1980, de alinhamento ou de redes de ONGs em torno de temáticas específicas, em face da proliferação de demandas sociais. Outros fatores históricos circunstanciais que facilitam a formação de redes entre ONGs e outros atores coletivos é o processo de democratização do país, que permitiu maior visibilidade e auto-referência das ONGs e a expressão pública de suas formas de atuação e articulação, bem como o desenvolvimento tecnológico das redes informatizadas, viabilizando comunicações interorganizacionais de forma ágil, acrescidos de um movimento internacional de estímulo à formação de redes setoriais, transregionais e transnacionais.

O novo formato organizativo e interativo das ONGs, na forma de rede, também está ligado a um conjunto de acontecimentos, tais como a revisão paradigmática, a reestruturação produtiva, a globalização financeira e a renovação das utopias. Nesse sentido, as redes aparecem como resposta à crise do sujeito histórico unificado e como uma nova forma de compreensão da realidade e dos processos políticos em curso. Para os atores coletivos, surge outro modo de interpretar os movimentos sociais e seu papel na transformação social, enfatizando que a multiplicidade de atores é, ao mesmo tempo, expressão de uma diversidade de identidades específicas e sinal de aprofundamento da democracia. Nessa mesma linha, a chamada

renovação da utopia aposta na possibilidade de articulação de forças sociais diversificadas, na forma de cooperação e solidariedade em torno de uma *missão* comum.

Consta nos planejamentos das ONGs, como uma de suas metas centrais, o estreitamento das relações e das alianças com organizações da sociedade civil cujo perfil lhes seja aproximado ou cujos interesses possibilitem o desenvolvimento de ações conjuntas. Na visão de um coordenador da Rede Cidadã:

A concretização dessa meta é a forma de conectarmos o local ou o específico com o global ou com o interesse mais geral de uma cidade, de uma região ou mesmo do planeta, seja em torno de um projeto global para todos ou no enfrentamento dos problemas locais, bem como de empresários e população em geral. (ENTREVISTA 8, 2004)

Assim, para apreender o tamanho e as dinâmicas societárias implementadas pelas redes de ONGs e outras organizações em Goiás, buscou-se realizar o inventário de tais organizações, objetivando a construção do mapa das redes que atuam na região e de suas conexões com o conjunto da sociedade. A tarefa efetivou-se com base no levantamento das organizações definidas como não-governamentais, tendo como ponto de partida a mala direta e o portal eletrônico do IBRACE, do IFAS, da CPT e do Grupo Transas do Corpo.

A análise das organizações, com base no seu processo de formalização e institucionalização, da composição social e cultural de seus profissionais e de suas alianças e parcerias com o Estado possibilitou traçar o perfil dessas organizações, bem como verificar a forma de institucionalização dessas redes⁴³. O mapeamento referendado no tipo de organização e de atuação de

⁴³ Algumas das ONGs como é o caso do IBRACE, do IFAS, do Grupo Transas do Corpo possuem seus perfis delineados no catálogo da Associação Brasileira de ONGs (ABONG) e as demais foram identificadas, tendo como referência de inter cruzamento ou parcerias mais formais com o IBRACE, IFAS, Transas do Corpo e CPT. Como o objetivo consiste em verificar os tipos de elos que se estabelecem entre as ONGs, as organizações do chamado terceiro setor ampliado ou sociedade civil e o Estado, enfocam-se também as OSCIPS, criadas pelo governo estadual.

cada instituição viabilizou o agrupamento e classificação das ONGs em quatro redes. Tal classificação é indicativa da diversidade de orientações paradigmáticas, mas salta aos olhos a evidência de que, na prática, nenhuma ONG pertence a um modelo *puro* de organização e de atuação.

Redes: verso e reverso da participação

As redes que, no aspecto organizacional, conformam e garantem a *identidade* comum ao conjunto de ONGs e orientam as ações coletivas em Goiás, atualmente, podem-se classificar em quatro tipos: Rede do Cerrado, Rede Cidadã, Rede Feminista e Rede Assistencialista.

A *Rede Cerrado de Organizações Não-Governamentais*, formada por 68 organizações distribuídas nos estados de Goiás, Minas Gerais, Maranhão, Mato Grosso, Bahia, Tocantins e Distrito Federal e secretariado pelo IBRACE, objetiva a proteção e o desenvolvimento sustentável do bioma cerrado. Essa rede incorpora ONGs que trabalham com o resgate e a valorização da cultura e tradições do cerrado (12,4%), ONGs indigenistas (2,4%), ONGs de preservação ambiental ou ambientalistas (31,9%), associações comunitárias (21,2%), associações de pequenos produtores rurais, extrativistas e de pescadores (19,1%) e centro de pesquisa e/ou difusão de tecnologia (12,7%)⁴⁴. A maior manifestação pública dessa rede acontece normalmente, em setembro, no Encontro e Feira dos Povos do Cerrado, realizado em Goiânia-GO. Nessa rede, têm maior visibilidade as ONGs ambientalistas.

As ONGs ambientalistas possuem maior prestígio e visibilidade na mídia, com seus projetos de *desenvolvimento sustentável*, em face dos problemas sócio-ambientais no cerrado brasileiro. A progressiva disseminação da preocupação pública com a deterioração do cerrado transformou o

⁴⁴ Dados organizados pelo autor, com base nos resumos dos estatutos de cada organização filiada à rede.

ambientalismo em um movimento complexo, com seus diferentes setores: agências estatais do meio ambiente, ONGs, sindicatos, movimentos sociais, instituições de pesquisa. As agências estatais de meio ambiente, em seus diferentes níveis, vêm implementando reservas extrativistas como as de coco babaçu, além de uma variedade de reservas ambientais que, em parceria com a iniciativa privada, têm incrementado o agro e eco-turismo na região, com destaque para reservas particulares do patrimônio natural (RPPN)⁴⁵. Trata-se, portanto, de iniciativa empresarial, tendo em vista conferir densidade organizacional e estabelecer um efetivo controle sobre a utilização dos recursos naturais e sobre os rumos do desenvolvimento.

A *Rede Cidadã* é formada por 44 ONGs, com maior destaque para as ONGs IBRACE, IFAS e CPT, o Movimento de Direitos Humanos, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, e o Movimento Negro. Em sua grande maioria, são organizações de defesa dos direitos humanos que atuam no combate à violência institucional, entendida como a expressão da violação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, e que percebem o Estado como propulsor – promotor e protetor – legalmente instituído nacional e internacionalmente para a garantia dos direitos humanos. A Rede Cidadã é composta, basicamente, dos centros de direitos humanos e das Comissões de Justiça e Paz da Igreja Católica.

Os cursos sobre direitos humanos são as atividades privilegiadas da rede. Nessa especificidade, merecem destaque a formação da polícia militar, em colaboração com a Universidade Federal de Goiás (UFG) e Universidade Católica de Goiás (UCG), bem como sua atuação na Comissão Estadual de Proteção a Testemunhas de Crimes, atividades que, na avaliação da rede, contam com maior visibilidade na sociedade civil. A rede tem produzido pesquisas com as problemáticas relativas à violência e à viabilidade da pequena

⁴⁵ A Lei nº 9.985 de 2000 (BRASIL, 2000) instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e regulamentou o art. 21 do Decreto nº 1.922, de 1996, que dispõe sobre as RPPNs.

propriedade, a exemplo da elaboração do catálogo anual intitulado *Conflitos no Campo*, produzido pela CPT, e os Cadernos de Pesquisa, do IFAS.

A *Rede Feminista* destaca, em sua atuação, os *ideários de defesa dos direitos das mulheres*. Em sua maioria, são ONGs ligadas à diversidade sexual, à saúde e à proteção da mulher. A rede é formada por 21 ONGs do amplo leque do feminismo, com destaque para as que trabalham prioritariamente as intersecções gênero, sexualidade e idade. Essa rede tem notória participação nos fóruns e conselhos de controle social, locais e nacionais, como por exemplo, no Conselho Estadual de Saúde e na Rede de Atenção a Mulheres, Adolescentes e Crianças em Situação de Violência.

A *Rede Assistencialista*, com uma variedade de agremiações ligadas às igrejas e à iniciativa empresarial, é um campo extenso e antigo. Compõem essa rede as ditas organizações assistenciais, que vêm conquistando crescente visibilidade em Goiás, por controlarem os atendimentos à saúde, os serviços à terceira idade e as creches. O rastreamento identificou 31 organizações em Goiás ligadas à saúde da mulher, a portadores de necessidades especiais, ao combate da *Aids* e que desenvolvem ações pontuais conectadas às demais redes. São organizações que, nos últimos tempos, têm modificado sua tradicional forma de atuação, bem como sua posição no espaço político.

As entidades da rede assistencialista, adotando o discurso da cidadania, estreitando suas relações com o Estado de acordo com novos marcos, bem como as alianças ou mesmo os enfrentamentos com outras organizações mais politizadas, tendem a politizar a assistência social. Observa-se que a tradição do assistencialismo começou a ser quebrada quando as organizações passaram a situar a saúde da mulher, das crianças, dos portadores de necessidades e dos adolescentes no campo da luta pelos direitos. Essa dinâmica favorece sua renovação institucional e algumas organizações assistenciais *tornaram-se ONGs*, tendo como base sua articulação com determinadas redes. Em outra abordagem, essa dinâmica constitui um espaço, cujas fronteiras são fluidas, e marcado por disputas entre o que se chama de

renovação institucional e ONGs já estabelecidas. Desde a promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), esse movimento ganha forma, pois o conceito de seguridade social, entendido como integrado a áreas de previdência, de saúde, e de assistência, expressa uma multiplicidade de lutas e de iniciativas, que envolvem profissionais da área, usuários e trabalhadores, bem como lideranças do campo assistencialista privado e sem fins lucrativos.

A filantropia empresarial adota o discurso moderno de autonomia e de cidadania, e suas idéias de intervenção na sociedade guardam estreita relação com a lógica do mercado na ação social, atraindo uma grande parcela de voluntários a suas atividades. As ações do voluntariado que extrapola a tradição de filantropia, atualmente, são valorizadas por amplos setores da sociedade civil e do Estado, conforme são ressignificadas como ações emergenciais, mas também de resgate da dignidade e de construção da cidadania em situações de extrema pobreza, exclusão e carência de várias ordens. Nessas circunstâncias, o voluntariado, em parceria com ONGs e governos, desenvolve seus trabalhos, incentivando a cidadania empresarial e a responsabilidade social.

A primeira constatação é que as ONGs listadas correspondem a um conjunto amplo de instituições, que podem ser definidas como organizações privadas que não objetivam o lucro, se apresentam como não-mercado e não-governamentais e se instituem como atores importantes nos projetos de construção da sociedade civil, nos embates acerca de questões ligadas à cidadania, à democracia, à organização, à autonomia e justiça social. Esse universo inclui um conjunto de antigas organizações de caráter religioso, além de associações, entidades e fundações originadas na década de 1980, e das atuais iniciativas do empresariado e do Estado. Nota-se que são organizações de um tipo novo, tanto em termos político-culturais como organizacionais. São instituições que se reconhecem como legítimas para elaborar e executar políticas públicas. Contemporaneamente, são instituições especializadas na criação, na defesa e na disseminação dos direitos humanos

e tendem a reivindicar o monopólio dessa área no campo das políticas públicas. Em termos organizacionais, são formadas por profissionais qualificados em áreas afins, e incluem, por vezes, núcleos de pesquisadores.

Nessa perspectiva, são iniciativas e tentativas, em grande parte bem sucedidas, que buscam consolidar o *modelo gerencial do Estado* e a governabilidade política consubstanciados na descentralização das ações governamentais e no alargamento do processo decisório de governo – pelo menos, em relação à consulta –, envolvendo amplos segmentos sociais, definindo o modelo gerencial como princípio de gestão, mas também como elemento de coesão do governo municipal com sua base de sustentação social.

No município de Goiânia, a universalização da educação básica, no tocante à educação infantil encontra dificuldades para sua municipalização, em razão do embate com a rede assistencialista. O grande número de escolas conveniadas, desde início dos anos 1980, consolidou uma forte rede de atendimento, sobretudo na modalidade das creches, que constituem a infraestrutura para a educação infantil. A educação infantil consolidou-se no campo da filantropia, com aglutinação confessional de diferentes estilos, e nos últimos tempos, as escolas conveniadas⁴⁶ organizaram-se em associações, como forma de impedir o processo de incorporação das creches à rede pública. A força dessa agremiação diante do Estado, na visão do responsável pela área na rede pública, diz respeito à falta de recursos financeiros dos municípios para expandirem suas redes:

Os convênios com a educação infantil são diferentes, bem diferentes, porque aí a Secretaria precisa, e precisa muito das creches. Nós não temos como atender à demanda. E é uma outra rede, com outras características é um campo minado, com toda forma de clientelismo normatizado pelos interesses dos diferentes partidos na figura dos vereadores. (ENTREVISTA 9, 2004)

⁴⁶ Instituições privadas que recebem recursos públicos, por meio de convênios com os governos estadual e municipais.

A relação que a associação de creches assume com a secretaria é conflituosa à medida que ambas reconhecem os limites e o espaço de atuação de cada lado. A fala da direção da coordenação de creche é ilustrativa desse fato:

Nós temos uma proposta de trabalho maravilhosa para as crianças, então o governo tem que dar graças de estar mantendo um trabalho desses, porque afinal de contas nós estamos dando chance às Prefeituras de desenvolverem um bom trabalho. Então, vocês [secretaria] têm a obrigação de nos manter, e naquilo que a gente quer, porque nós fazemos o trabalho que vocês não fazem. Então, a gente tem... enfim, vocês têm é que nos agradecer por isso. (ENTREVISTA 10, 2004)

A Secretaria Municipal de Educação de Goiânia reconhece a regularidade e a qualidade do trabalho oferecido pelas creches à população. O grande impasse, no momento de firmar convênio, uma vez que estes são anuais⁴⁷, diz respeito ao não-cumprimento da legislação no que se refere à eleição de diretores dessas instituições, pois cada grupo confessional quer escolher o seu diretor, e a grande maioria não aceita eleições diretas. Também não se aceita, em hipótese alguma, o professor concursado enviado pela secretaria que não seja amigo ou adepto da religião mantenedora da escola. A cobrança de contribuições mensais dos pais e o aumento dos recursos repassados, em virtude da ampliação do atendimento da instituição, como forma de barganhar mais verbas públicas, foram apontados como grandes entraves entre as partes.

Um entrevistado da Secretaria Municipal de Educação afirma:

Eles têm uma coisa que nós perdemos em termos de poder como Secretaria, são eles que têm o contato com a comunidade. São eles que têm o contato com os pais, nesse caso, a Secretaria é uma ausente. Qualquer situação

⁴⁷ Até 2000, a norma era a seguinte: a Secretaria Municipal de Educação de Goiânia (SME) só estabelecia convênio com a instituição que fosse filiada à associação. A partir de então a secretaria passou a firmar individual e diretamente parcerias com cada instituição. Esse procedimento, no entender da Secretária, tem minado o poder de fogo da associação. Segundo o Censo Escolar Municipal, das 69 instituições conveniadas em 2002, em Goiânia, permanecem 49, em 2004 (GOIÂNIA, 2004).

de enfrentamento entre eles e a Secretaria, eles mobilizam e conduzem os pais contra nós. É na verdade uma queda de braço. (...) uma dessas instituições cobrava dos alunos e a gente falou: Não é para cobrar é proibido! E aí, a direção falou: "Nós vamos mobilizar a comunidade, que a comunidade apóia a cobrança". E fazem greves e passeatas. (ENTREVISTA 9, 2004)

Outra modalidade de parceria que possibilita apreender os mecanismos de apropriação dos recursos públicos e o novo formato da relação público-privada é o Programa Boa Visão. O programa consiste no atendimento oftalmológico anual a todas as crianças da rede pública, em convênio diretamente com as secretarias municipais de educação. Constitui-se no exame oftalmológico, no fornecimento dos óculos e no tratamento médico, incluindo cirurgias, se for necessário, para todas as crianças matriculadas. O programa é um consórcio formado pela Fundação Jaime Câmara – ligada às Organizações Jaime Câmara, grupo detentor de canal de TV, afiliada da Rede Globo, do jornal O Popular e de rádios Am e FM – pelo Fujioka, uma empresa comercial de lojas especializadas em acessórios oftalmológicos, foto, som e imagem, e por uma empresa médica, a qual executa os serviços de atendimento nas escolas. A infra-estrutura e a divulgação da *campanha* ficam a cargo da Fundação Jaime Câmara, e a Secretaria de Educação é responsável pelos recursos financeiros⁴⁸.

Observa-se que o programa ou a ação social implementada pelo consórcio torna-se um *produto* e, dessa forma, o dito investimento social torna-se um diferencial de competitividade que agrega valor às marcas das empresas envolvidas e promovem a sua imagem no chamado *marketing social*. Ao problematizar o terceiro setor, no tocante ao papel desempenhado com os diversos grupos sociais, Oliveira (2000) chama a atenção para o risco dessas investidas que tentam "privatizar e filantropizar o que antes era objeto de políticas sociais públicas" (p. 37). As preocupações do autor

⁴⁸ Em 2003, mensalmente, o consórcio recebia da Secretaria Municipal de Educação a quantia de trinta e cinco mil reais. Não foi possível identificar a distribuição de cotas entre os consorciados no contrato e termos de parceria.

dizem respeito às ações patrocinadas pelo empresariado, ou suas associações representativas, que buscam substituir as políticas públicas universais da cidadania, sob a alegação da incapacidade do Estado e por serem dirigidas a crianças carentes, a meninos de rua, a deficientes físicos, à limpeza e ao controle social das favelas, etc. De outro lado, assinala Oliveira (2000), as empresas buscam

privatizar e filantropizar porque tais ações – que não se pode chamar de políticas – exatamente negam a “*polis*”, negam a universalidade, posto que se dirigem a grupos especiais, e privatizam o público, posto que se realizam, sempre, às expensas do imposto de renda, do qual são abatidos os gastos “filantrópicos”. (p. 38; grifos do autor)

No contexto de simultaneidade entre a redução das políticas públicas voltadas para a promoção da garantia dos direitos sociais, de um lado, e a abertura do espaço a ações sociais privadas, de outro, pode-se entender os alcances e os limites da filantropia empresarial.

No plano estadual goiano, o Programa Banco do Povo, criado em 1999, e que atingiu 213 dos 246 municípios de Goiás, em 2004, objetivando a geração de emprego e de renda por intermédio do acesso de crédito a pequenos empreendedores de baixa renda, foi reestruturado e organizado na modalidade de OSCIPs. O programa até, 2003, era gerenciado diretamente pela Secretaria de Planejamento e do Desenvolvimento (SEPLAN). Segundo dados da SEPLAN (GOIÁS, SEPLAN, 2004), desde sua criação, em março de 1999, o programa já firmou 44.461 contratos e aplicou sessenta milhões duzentos e vinte e três mil reais, com a geração de 72.180 empregos diretos. Os contratos ou empréstimos viabilizam financiamentos pessoais de trezentos a dois mil reais, com juros de 1% ao mês.

Com o intuito de profissionalizar, descentralizar e terceirizar a gestão do programa, prioritário para a geração de emprego, o governo estadual contratou a Rede Goiana de Microcrédito para administrar o Programa Banco do Povo. A Rede Goiana de Microcrédito é uma organização privada,

formalizada, em outubro de 2002, como entidade sem fins lucrativos, em conformidade com a Lei das OSCIPs. Das 21 pessoas físicas que integram a organização, 18 estão ligadas diretamente ao Estado, dentre elas, o Secretário da Fazenda, o assessor particular do governo e tesoureiro da campanha eleitoral, o Procurador Geral do Estado, o líder do governo na Assembléia Legislativa, dentre outros. Conforme o termo de parceria firmado entre a Rede Goiana de Microcrédito e o governo, cujo extrato foi publicado no Diário Oficial do Estado de Goiás de 18 de agosto de 2003: "o Estado deverá repassar recursos financeiros, humanos, bens móveis e imóveis à organização".

O referido contrato de parceria, em duas cláusulas, assegurava o índice de até 36% de recursos repassados à organização, na condição de despesas administrativas, encargos trabalhistas e salários, o que demonstra completo desrespeito à Lei nº 9.790/99 (BRASIL, 1999) e a completa privatização dos investimentos públicos. Essa empreitada foi denunciada pela imprensa, e o Ministério Público entrou com uma representação contra tal procedimento, que lesava o patrimônio público.

Outro programa que ilustra muito bem o desmantelamento do Estado e a ampliação da zona de sombra entre o público e o privado é o Programa Bolsa Universitária, também criado em 1999 pelo governo estadual, em parceria com a Organização das Voluntárias de Goiás (OVG)⁴⁹, o qual desde então já beneficiou 44.239 estudantes. O programa garante subsídio às mensalidades dos alunos matriculados em instituições privadas de ensino superior, pagando até 80% do valor da mensalidade. Atualmente, o número de alunos atendidos é de 29.200 e o de alunos que já se formaram nas

⁴⁹ Desde sua fundação, a Organização das Voluntárias de Goiás (OVG) dá assistência a famílias, crianças, idosos e portadores de necessidades especiais, sendo pioneira na filantropia em Goiás. Nos últimos anos, a OVG vem ampliando sua atuação por meio de parcerias com ONGs, iniciativa privada, governo estadual e prefeituras. A Organização das Voluntárias de Goiás foi fundada no dia 30 de outubro de 1947, por Ambrosina Coimbra Bueno, esposa do então governador Jerônimo Coimbra Bueno, e abençoada pelo arcebispo, Dom Emanuel Gomes de Oliveira.

faculdades é de 10.800. O programa possui convênios com 48 instituições privadas de ensino superior nos municípios goianos⁵⁰.

O tamanho do terceiro setor

O terceiro setor é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que, animadas por interesses sociais, públicos ou coletivos⁵¹, não são estatais nem mercantis. O termo terceiro setor, ligado à responsabilidade social do empresariado, permite aos políticos e empresários apropriarem-se de partes ou aspectos dessa modalidade de ação para respaldar sua crítica ao Estado e referendar a sua reforma. As organizações que caracterizam o terceiro setor, segundo *Gazeta Mercantil* (maio 2002), movimentam mais de um trilhão de dólares em investimentos no mundo, dos quais cerca de dez bilhões deles no Brasil, o equivalente a 1,5% do PIB. O periódico assinala também que o terceiro setor gera 5% dos empregos no mundo, e 2,5% dos postos de trabalho no Brasil.

Segundo dados obtidos em pesquisa coordenada por Leilah Landin e Neide Beres (1999), o número de pessoas ocupadas no terceiro setor cresceu cerca de 44% entre 1991 e 1995, passando a ocupar 1.45 milhões de pessoas no Brasil. Esse número inclui 1.12 milhão de trabalhadores remunerados e 330 mil voluntários, em razão do que o montante de pessoas ocupadas no terceiro setor, já naquele momento, representava aproximadamente o dobro do número de funcionários públicos federais da ativa. Vale ressaltar que sua

⁵⁰ O Programa Bolsa Universitária tem custo mensal de quatro milhões, duzentos e noventa e nove mil, duzentos e sessenta e nove reais, e setenta e dois centavos. Os recursos já aplicados no programa são da ordem de cento e vinte milhões, trezentos e noventa e seis mil, trezentos e onze reais e quatro centavos. Trata-se de recursos que provêm do tesouro estadual e aprovados no orçamento anual de Goiás, na rubrica relativa a convênios e/ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, especialmente empresas e entidades não-governamentais.

⁵¹ Neste trabalho, interesse coletivo refere-se às aspirações de um determinado grupo, e interesse público, a algo mais amplo, pois diz respeito ao conjunto da sociedade.

taxa de crescimento aumentou 44% na década, ao passo que no mesmo período, a população economicamente ativa (PEA) cresceu apenas 19,8%.

Estima-se em cerca de quinhentos mil o número de organizações não-governamentais e cerca de quatro mil fundações registradas no Brasil, com base em dados da Fundação Getúlio Vargas (2004). Segundo estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2004, o Brasil contava com 275.895 mil fundações e associações sem fins lucrativos (FASFIL), nomenclatura utilizada pelo IBGE, oficialmente cadastradas, o que significa 5% do universo de 5.3 milhões de organizações públicas, privadas lucrativas e privadas não-lucrativas. Ainda de acordo com o IBGE, a Região Sudeste concentra 44% das FASFIL. O estado de Goiás possui 6.646 FASFIL, o que corresponde a 2,41% do universo de instituições computadas no Brasil.

Para a revista *Veja* (2000), existiam 32 mil organizações brasileiras com atuação internacional. Consta no cadastro da Receita Federal a existência de 220 mil entidades registradas com a designação *sem fins lucrativos*, das quais 29,1% eram beneficentes, religiosas e assistenciais, 23,3%, esportivas ou recreativas; 18,6%, culturais, científicas e educacionais, 4,4% eram associações e sindicatos de empregadores e trabalhadores, 1,8%, associações autônomas ou profissionais liberais e 19%, outras categorias.

De acordo com os dados oficiais da Receita Federal e do Ministério da Justiça, a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), desde 2002, tem significativamente ganhado força e superado os pedidos de qualificação, ou seja, o seu reconhecimento como instituição de utilidade pública federal. Em 2003, foram outorgados 901 títulos de OSCIPs, e 761 de utilidade pública federal.

Os dados demonstram que o crescimento das qualificações como OSCIPs foi acompanhado também pelo aumento do número de indeferimentos. Em 2002, foram indeferidos setenta pedidos (um negado para cada 7,7 deferidos). Em 2003, foram 483 (um negado para cada 1,9 deferido). Em 2004, o número de deferimentos (164) superou o de indeferimentos (148).

Tabela 2

Solicitação de reconhecimento de instituição de utilidade pública.

Utilidade Pública Federal	1999	2000	2001	2002	2003
declaradas	553	692	1.094	889	761
indeferidas	28	129	146	87	37
Total	581	821	1.240	976	798

Fonte: dados obtidos nos *sites* do Ministério Público e da Receita Federal.

Tabela 3

Solicitação de Reconhecimento de organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs).

OSCIP	1999	2000	2001	2002	2003	2004
declaradas	123	83	252	541	901	164
indeferidas	8	231	110	70	483	148
Total	131	314	362	611	1.384	312

Fonte: dados obtidos nos *sites* do Ministério Público e da Receita Federal.

Quanto à área de investimentos, em comparação aos países latino-americanos, a pesquisa global *civil society*, realizada pela Universidade *Johns Hopkins* (2000) como raio-X de intervenção e de distribuição no campo de atuação das organizações, aponta os seguintes índices: educação no Brasil, 36,9% e a média latino-americana, 44,4%; saúde no Brasil, 17,8% e a média latino-americana, 12,2%; assistência social no Brasil, 16,4% e a média latino-americana, 10,3%; cultura e recreação no Brasil, 17% e média latino-americana, 10,6%.

Assim, o reconhecimento e a visibilidade social do terceiro setor não se deram da noite para o dia, mas foram construídos no decorrer dos anos 1990, na sociedade brasileira. O terceiro setor tem suas origens na existência contínua e crescente de organizações do tipo assistencial, estimuladas, sobretudo, pelas

instituições religiosas ou agremiações filantrópicas na configuração desse campo. Em alguns casos, o caráter da atuação das organizações filantrópicas contribuiu para cristalizar as relações viciadas pelo paternalismo, populismo e fisiologismo do Estado com a sociedade civil, podendo reportar-se, também, a “uma história de autoritarismo, implantado por um Estado que reprimiu, sufocou, dissolveu quando não conseguiu cooptar, as organizações representativas de uma débil sociedade civil” (LANDIM, 2002, p. 23).

Dessa forma, o surgimento ou reorganização do marco legal da ação social, com a concepção de cidadania ativa e responsabilidade social – a exemplo das organizações do terceiro setor, que não querem ser chamadas de ONGs e nem confundidas com as antigas instituições filantrópicas, autodenominando-se simplesmente de terceiro setor –, revela as complexas, recíprocas e contraditórias relações sociais em curso. Nesse sentido, evidenciam-se as dificuldades em apreender a existência de diferentes espaços de representações e do uso social dos termos, em um contexto tanto de transformações de fenômenos sociais quanto de novos sentidos atribuídos a fenômenos pré-existentes.

A dissonância entre o discurso político e as formas institucionais do terceiro setor trazem conseqüências imediatas para a compreensão do espaço público. Deslocam o foco do mundo institucional da política –responsável pela questão social – para a vida social e seus efeitos na vida pública, ao mesmo tempo que as formas jurídicas e as idéias políticas constituem um índice particularmente opaco da vida social. A esse respeito, Santos (1993) constata:

se existe alguma coisa em excesso no país, com efeito, não é demandas, mas regulação, leis, comandos, diretrizes, planos, a partir da matriz fundadora instaurada na década de 30, viola-se aqui uma espécie de precipício de optimalidade jurídica: em primeiro lugar, produzindo-se legislação se demonstra que o comportamento espontâneo dos indivíduos, submetidos a regras não escritas, é por demais incerto como garantia de ordem social – de onde se segue o “confinamento” regulatório da cidadania: em segundo lugar, mesmo quando a legislação previne algum malefício virtual, com freqüência ela o faz gerando externalidade que comprometem aspectos

positivos da situação *ex-ante*, de tal modo que o resultado final é, no agregado, *pior* do que a situação original. Viola-se, finalmente, o princípio da credibilidade da lei, que é o que permite o planejamento individual de cada vida privada e de cada investimento social de médio e longo prazos. (p. 79; grifos do autor)

O *confinamento regulatório* da cidadania, com base no marco legal do terceiro setor, instaura uma dinâmica em que, ao mesmo tempo e de forma contraditória, se combinam a *filantropização* e a *politização* da assistência social, por meio de instituições privadas, de conselhos gestores, de movimentos sociais e de ONGs que conferem um sentido particular à concepção de não-governamental, com base nas parcerias entre Estado e instituições também do campo empresarial. Trata-se de um campo que vem conquistando crescente visibilidade no estado de Goiás, disputando e compartilhando espaços com outras formas de ações privadas em benefício público.

Mitos e realidade da cidadania

As redes, na condição de estruturas e suportes para o desenvolvimento de serviços e de bens públicos, modificam-se ou fortalecem-se individualmente em alguns momentos conjunturais, e, em outros, formam uma rede de redes, tendo como base as alianças e as parcerias com o Estado e os valores ligados à militância e à disputa de escassos recursos financeiros que configuram seu leque de atuação. Sua consolidação tem estreita relação com um tipo de pensamento político-social desenvolvido no interior das ONGs, cuja centralidade recai no privilegiamento das ações nas esferas do Estado e na *virtuosidade* da sociedade civil.

É um pensamento que entende a expansão da democracia como o poder de expressão e de formatação das múltiplas esferas do social – comunitária, de gênero, ecológica, étnica, ética, e outras – baseadas nos princípios de solidariedade, no espírito comunitário e no civismo, visando à

ampliação das organizações da sociedade civil, como motores de expansão da democracia popular e que tem por contrapartida a diminuição e a descentralização do Estado. Concebe também as formas de opressão social como múltiplas, e a constituição de atores sociais como plural e, nesse caso, a transformação social é vislumbrada pelas mudanças que ocorrem nas bases, nas relações microssociais, no cotidiano e nos processos de desalienação.

Essa orientação metodológica combina princípios que podem ser identificados com tendências ora da social-democracia, ora do neo-anarquismo, ou mesmo com alguns princípios de estratégia política ligados ao marxismo, empregados, porém, com base nos elementos das denominadas reflexões pós-modernas. Para Scherer-Warren (1995), a noção de articulação é ilustrativa dessa combinação:

Enquanto no marxismo essa noção [articulação] referia-se à necessidade de unicidade entre os setores/grupos articuláveis, de acordo com esta nova visão, a articulação é compreendida como rede que se constrói enquanto complementaridade de idéias e experiência de atores/setores plurais e diversificados. (p. 170)

Segundo esta concepção, as ONGs têm o papel de mediadoras entre as organizações e os movimentos sociais específicos e outros atores sociais, econômicos e políticos, incluindo-se nesse campo as administrações estatais e os chamados *investimentos privados com vistas ao bem público*. É importante assinalar que as parcerias, em grande parte, assumem como axioma as leis e os critérios do mercado, ressaltando em seu discurso a incapacidade de o Estado atuar como regulador do mercado. Tal propósito tem sido assumido sem grandes discussões.

Se essa concepção tem o mérito de afirmar a importância da sociedade civil na estruturação de uma nova ordem social, de colocar a necessidade de reforma das atuais instituições, o pensamento produzido pelas ONGs não tem a força de questionar a atual lógica de poder, seja pela falta de respaldo social, seja porque defende o *statu quo*. Ao classificar a sociedade em três

setores estanques, mercado, Estado e sociedade civil, acaba suprimindo o espaço da política e, portanto, a possibilidade da invenção democrática, de um novo pacto de regulação social que se apresente como alternativa ao atual modelo de aprisionamento do político ao econômico, em detrimento da promoção dos direitos de cidadania.

As ONGs buscam autonomia, princípio por elas proclamado, tanto em relação aos movimentos sociais, ao Estado e aos partidos políticos, como estratégia viável para o fortalecimento da sociedade civil. Entretanto, correm o risco de serem capturadas pelo mercado, em detrimento da democratização da sociedade. O problema central para as ONGs, em face dos rumos do neoliberalismo, consiste em prescrever sua atuação na simples busca de estratégias de sobrevivência organizacional, em vez de expandir suas ações, tendo em vista a democratização, isto porque o desempenho das ONGs é planejado e avaliado por meio de tecnologias gerenciais fundamentadas no mercado. Assim, as ONGs deixaram de ser instituições singularmente referendadas em teorias sociais, entendendo o processo democrático como a busca da justiça social e da solidariedade, e passaram à condição de uma prática mercantil, assentada em teorias organizacionais que buscam resultados.

A questão parece mais complexa ainda quando se lida com a ação social das empresas, por existir uma ligação intrínseca com a esfera do mercado. A atividade social empresarial, apesar de situada teoricamente no terceiro setor, está conectada diretamente com os interesses dos empresários. É um tipo de atividade pontual, particularista, localizada em uma comunidade e, notadamente, utilizada para promoção da imagem corporativa da empresa, que se tornou conhecida pela expressão *marketing* social. São investimentos, cotidianamente veiculados nos meios de comunicações, que parecem corroborar com o ideário neoliberal de redução do Estado, de esvaziamento do sentido da política e de compartimentalização das políticas públicas, em detrimento da universalização dos direitos.

As transformações no âmbito do Estado e da sociedade civil expressam-se na complementaridade instrumental, entre os propósitos do Estado e da sociedade civil. Operam como estratégia eficiente do Estado para os ajustes neoliberais que exigem o encolhimento das suas responsabilidades sociais. Nesse sentido, a complementaridade instrumental

faz parte de um campo marcado por uma *confluência perversa* entre um projeto participatório, construído, a partir dos anos 80, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel de garantidor de direitos. A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, *ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva*. (DAGNINO, 2002, p. 288-289; grifos do autor)

É importante ressaltar que esses *novos atores* se organizam em uma variedade de práticas propositivas, não mais como os movimentos contra a elevação do custo de vida, por acesso à moradia, contra o desemprego, por melhores condições de saúde e de transporte coletivo, dentre outros. Atualmente, existe uma intensa valorização do cotidiano e uma espécie de rejeição de todo o tipo de racionalidade organizativa, até mesmo a instrumentalidade de um partido político. A comunidade, por excelência o lugar do cotidiano e das relações interpessoais, passou a ser o novo espaço do conflito e da emancipação. Nesse percurso, o Estado deixou de ser seu principal adversário e, não tendo um inimigo visível, os movimentos sociais transformam-se e assumem novas demandas, localizadas no âmbito da sociedade civil.

Política e espaços públicos no Brasil

A idéia de novas formas de solidariedade e de exercício da cidadania parece constituir uma forte tendência de substituição dos movimentos sociais. A solidariedade é concebida com base no indivíduo ou na sociedade, como se

pudesse ser dissociável de uma relação em que o pertencimento de classe e a igualdade na diferença fundamentalmente orientam as ações. Vale ressaltar que a solidariedade imediata e abstrata, mesmo quando busca apoiar-se nas campanhas de promoção social, não responde suficientemente às demandas de institucionalização, de identidade e de participação dos agentes como sujeitos, uma vez que acaba por cansar o voluntariado e perde seu sentido de ser.

Para alguns analistas, as ONGs refletem formas de organização, cujas atividades em geral focalizadas consistem na extensão do Estado, como meio de garantir a sobrevivência de grupos vulneráveis em uma sociedade de crescente exclusão. Para outros, entretanto, as ONGs representam formas inéditas de ação pública, participando de uma tendência atual de desenvolvimento de novas formas de solidariedade e cidadania. Sobre o termo ONG, repousa um valor heurístico fundamental: aquele que pretende refletir uma tendência atual, verificada em diferentes partes do mundo, com proliferação de iniciativas autônomas e com diversificados interesses da sociedade civil como protótipo da sociedade civil globalizada e, portanto, da cidadania mundial. Evidentemente esse princípio pesa sobre o tema, influenciando o modo de interpretar o fenômeno das ONGs e seu sentido político.

Falar em vida política, ou invenção da política possibilita desfazer essa ambigüidade: se o Estado se apresenta como expressão do poder e, em conseqüência, como negação da política, uma vez que se coloca como uma instância exterior e acima da sociedade, acaba por excluir a política. Ressalte-se que no sentido significativo e original do termo, a política jamais se confunde com a ação de governantes. A política é, por natureza e essência, uma invenção permanente dos homens sem depender de nenhuma autoridade exterior e superior, e que, por meio de conflitos incessantes entre o pensado e o impensado, deixa campo livre à experiência da indeterminação do devir da humanidade. A política é discussão e desenho de caminhos e possibilidades almejados para a sociedade, é o debate social dos sonhos, e a mais importante esfera na vida de uma coletividade.

O princípio da política é a igualdade, e a igualdade não é um dado, é uma construção. É a prática política que iguala as pessoas que, por sua natureza e origens, são diferentes. É um campo de comunicação e de interação que assegura, no âmbito de uma comunidade política, pela criatividade da ação, o poder de agir em conjunto, que resulta da condição humana de pluralidade e de diversidade. O que faz do homem um ser político é sua faculdade para a ação, e o sentido do poder é o de

preservar a esfera pública e o espaço da aparência, e, como tal, é também o princípio essencial ao artifício humano, que perderia a sua suprema *raison d'être* se deixasse de ser o palco da ação e do discurso, da teia dos negócios e relações humanas e da história por eles engendrados. (ARENDDT, 2001b, p. 216)

Hannah Arendt (1999) lembra, em novas abordagens, a idéia da *coisa pública* da experiência histórica na *polis* grega, e que é idêntica à liberdade. Além disso, a autora constata: “a política baseia-se no fato da pluralidade dos homens” (p. 23), e deve, portanto, organizar e regular o convívio de diferentes, não de iguais. Nota-se que a autora distancia-se da interpretação comum do homem como um animal político de Aristóteles – *zoon politikon* – em que o político seria inerente ao ser humano. Arendt (1999) acentua que a política surge não no homem, mas entre os homens, e que a liberdade e a espontaneidade dos diferentes homens são pressupostos necessários para o surgimento de um espaço entre homens, e só então torna-se possível a política, a verdadeira política. “A política surge no intra-espaço e se estabelece como relação” e “o sentido da política é a liberdade”, assinala Arendt (1999, p. 23).

A compreensão da política, para a qual Arendt (1999) quer abrir os olhos, está vinculada às idéias de liberdade e de espontaneidade humanas, para as quais deve haver um espaço para o desenvolvimento, isto é, um espaço para a política. Esse entendimento acerca do político está muito além da compreensão usual, mais burocrática, da coisa política, e realça simplesmente a organização e a segurança da vida humana, o controle social,

ou seja, a política deve ser encarada como a invenção de um mundo sem repouso e trabalho de um espírito igualmente sem repouso. Da mesma forma, a democracia não pode ser reduzida a uma fórmula institucional, a um regime político ou a um conjunto de procedimentos ou de regras, pois a democracia é a interação dos diferentes na esfera pública.

A contemporânea afirmação do princípio da auto-regulação da esfera econômica pelos mecanismos de mercado sem a intervenção do Estado, reduziu significativamente o *fazer-política* nos moldes já defendidos. A separação entre o político e o econômico, justificada pelo reconhecimento da autonomia dos mercados, e que, nos últimos tempos, tem ditado a ação do Estado, consolidou o monopólio do poder das grandes corporações, o sistema bancário, os grandes meios de comunicação de um lado e, de outro, possibilitou ao social uma nova formulação, consubstanciada na idéia de serviço público atrelado à noção de solidariedade. No caso brasileiro, tal artifício permitiu que a transição de um regime político a outro se consolidasse, sem que antes se democratizassem as fontes de poder. A extensão dos direitos políticos e jurídicos não se fez acompanhar da democratização do acesso aos bens e serviços.

Capitalismo, organizações e práticas institucionais

O desenvolvimento capitalista, em curso, desde os anos 1980, deflagrou simultaneamente a emergência de três movimentos na esfera pública: a) a redefinição do Estado nacional e de suas relações com a sociedade; b) a incorporação, pelo setor privado, de parcela da produção de bens e serviços públicos antes de competência do Estado; e c) a emergência de um setor público não-estatal – ou terceiro setor – que alguns analistas consideram um espaço social autônomo, situado entre o Estado e o mercado, e voltado para atividades sociais sem fins lucrativos.

O novo recorte nas relações entre Estado e sociedade é algo inerente à dinâmica do próprio capital, em escala cada vez mais ampla, impulsionado pelo desenvolvimento intensivo e extensivo, visando à reinvenção continuada dos ganhos, os lucros ou a mais-valia. O Estado-nação, em sua estreita relação com o capital privado, nasceu, também, com tendências e suportes à expansão, à dominação e à globalização. Nesse sentido, a consolidação de impérios antes da Primeira Guerra Mundial, a Guerra Fria, a hegemonia norte-americana, bem como o estabelecimento da luta entre o *bem e o mal*, como estratégia geopolítica, na atualidade, são exemplos da estreita relação entre Estado e capital privado.

Conforme aumenta a amplitude dessas transformações, mais urgentemente se refazem as questões relacionadas com a natureza da democracia e com os direitos de cidadania. De acordo com algumas percepções, o foco das preocupações, no período após a Guerra Fria, foi deslocado do eixo Leste-Oeste para o eixo Norte-Sul, tendo como centralidade o combate ao terrorismo internacional⁵² e a luta contra o tráfico de drogas, e deixou de ser uma estratégia de informação e se constitui em operações de intervenção político-militar e que, de modo geral, provoca as turbulências políticas e instabilidades econômicas nos chamados países periféricos.

Uma sociedade de mercado produz e troca equivalentes. A estrutura orgânica do capitalismo prima pelo isolamento do produtor direto de suas atividades, para, em seguida, no plano jurídico e político, apresentar a igualdade de todos, mediante a sua convenção em sujeitos individuais de

⁵² A princípio o termo *terrorismo* foi aplicado às práticas do Estado. Referia-se ao governo que mediante a intimidação, assegurava a orientação e a prática do partido que detinha o poder da França, durante a Revolução de 1789-1794. Atualmente, porém, refere-se menos à violência do Estado contra sua própria população e mais à violência não-estatal dirigida contra um Estado, o do país em questão ou de algum outro. Com efeito, atualmente, muitas formas de violência são legitimadas como contra-terrorismo, o que corresponde, mais ou menos, à inversão do significado original do termo. Arendt (1994, p. 43) assinala que "o terror não é o mesmo que violência; ele é, antes, a forma de governo que advém quando a violência, tendo destruído todo poder, ao invés de abdicar, permanece com controle total". Para um maior aprofundamento da questão, cf. ARENDT nos textos: *Sobre a revolução* (1991) e *Sobre a violência* (1994).

direito. O movimento do capital tem a particularidade de transformar tudo que encontra pela sua frente em objeto do e para o capital, convertendo tudo em mercadoria destinada ao mercado, em razão de produzir um sistema universal de equivalências, próprio de uma formação social baseada na troca de equivalentes ou na troca de mercadorias, pela mediação de uma mercadoria, o dinheiro, como equivalente universal. Nesse sentido, suas instituições são, por isso mesmo, equivalentes também.

Dessa forma, as práticas contemporâneas de administração constituem-se de dois princípios. O primeiro parte do entendimento de que toda dimensão da realidade social equivale a qualquer outra e, por essa razão, é administrável de fato e de direito. O segundo assenta-se na idéia de que os pressupostos administrativos são os mesmos em todas as partes do mundo, em virtude de todas as manifestações sociais, por serem equivalentes, serem também regidas pelas mesmas regras. Assim, a administração é percebida e praticada como um conjunto de normas gerais desprovidas de conteúdo particular e, por seu formalismo, aplicáveis a todas as manifestações sociais.

A atual fase de *acumulação flexível*, isto é, o capital sob os efeitos da desregulação de mercados e do trabalho efetivada pelo neoliberalismo, reforça e amplia as práticas administrativas tecnocratas em um mundo marcado pela fragmentação da produção, pelo desemprego estrutural, pela perda de referência de classe e pela contração do espaço e do tempo, tendo como modelo a fugacidade do mercado. Como parte dessa dinâmica, também a fragmentação e a desarticulação crescente e ilimitada de todas as esferas e dimensões da vida social exigem que se volte a articulá-las, o que se efetiva por meio da administração. A rearticulação administrada invadiu o Estado, provocando mudanças nas noções de bens e serviços públicos, bem como o sentido da cidadania nas práticas associativistas.

Como coroamento das práticas administrativas, a noção de organização, desenhada pelo marco legal, compreende as OSCIPs como entidades isoladas,

cujo sucesso e eficácia se medem em termos da gestão de recursos e de estratégias de desempenho e cuja articulação com as demais instituições se dá por meio da competição. A sua estruturação e o seu funcionamento dependem de um conjunto de técnicas administrativas particulares para obtenção de um objetivo também particular. A instrumentalidade das organizações reside no fato de instituir uma administração privada moldada pelas idéias de gestão, de planejamento, de previsão, de controle e de êxito, o que equivale dizer que a organização tem apenas a si mesma como referência, em um processo de competição com outras que fixaram os mesmos objetivos particulares.

Desse ponto de vista, não compete à organização, nem aos grupos por ela assistidos realizarem discussões ou fazerem questionamentos em relação às ONGs, à sua própria existência, à sua função, ao seu lugar no interior da luta de classes, uma vez que estas são questões dadas como fato. Ao contrário, a organização pretende gerir seu espaço e tempo particular, aceitando-os como condição de manutenção da sua institucionalidade e de sua inserção em um dos espaços da divisão social do trabalho, pois seu alvo não consiste no enfrentamento das contradições, mas na competição com seus supostos iguais.

Essa forma de pensar e de atuar no campo social indica uma forte tendência à profissionalização da gestão e ao controle dos grupos populares, implicando a submissão da dimensão associativa aos imperativos funcionais da lógica instrumental, fundada em um modo formal de gestão, e na busca de resultados passíveis de quantificações.

Uma das conseqüências dessas organizações, perpassadas por lógicas diversas, é que, na maioria das vezes, são fundadas sob o registro de uma iniciativa cidadã e, ao mesmo tempo, modelizadas no quadro das atuais políticas públicas de corte compensatório e focalizadas nos grupos *vulneráveis*. Essa lógica tende a enxergar a organização como forma privilegiada de potencialização de certas políticas públicas e de certos

grupos sociais. O grande desafio consiste em garantir a manutenção de critérios democráticos e transparentes, em virtude do grau de autonomia das organizações, operando como empresas privadas na prestação de serviços públicos.

Passou-se de uma sociedade política a uma sociedade organizacional, entendida como uma sociedade de gestão sistêmica e tecnocrata, cujos direitos passaram a ser defendidos de maneira totalmente privados. Nesse percurso, a identidade política universalista, à qual correspondia a cidadania diluiu-se e conseqüentemente o esvaziamento do espaço público é preenchido por uma infinidade de associações civis autônomas e uma visão midiática para as atividades sociais, econômicas e políticas de grupos particulares, mas passaram a reivindicar o caráter público de seus interesses.

Assim, desde meados dos anos 1990, observa-se o esvaziamento da proposta de mobilização e organização dos setores populares, acompanhado de uma drástica redução da atuação do IBRACE no cenário político estadual. A redefinição da *natureza* do instituto diz respeito a *revoada* de seus quadros para as universidades, na condição de direção acadêmica ou administrativa; a saída de membros do instituto para pós-graduação; a conquista de espaços no legislativo como vereadores ou deputados; a administração municipal de Goiânia e as secretarias de Estado assumidas por membros e diretores, sem a correspondente substituição desses quadros, bem como pela nova formatação dos movimentos sociais.

Essa mesma dinâmica atingiu em cheio a estrutura organizativa do IFAS e demais ONGs, em Goiás, que acabou por efetivar um "vazio" de instituições mais comprometidas com o aprofundamento da democracia e a plenitude da cidadania. Verifica-se, também, uma nítida separação entre ONGs e movimentos sociais. Por decorrência, essas ONGs estão reduzidas aos seus conselhos diretores e a própria dinâmica estrutural e organizativa da ABONG, no tocante aos encontros e fóruns estaduais, não acontecem em Goiás dada a redução no quadro de profissionais e atividades de suas afiliadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Toda arte é ao mesmo tempo aparência e símbolo.
Os que penetram abaixo dessa aparência o fazem por sua conta e risco.
Os que decifram o símbolo também o fazem por sua conta e risco.

Oscar Wilde

O presente trabalho teve por objetivo verificar em que medida as organizações não-governamentais (ONGs), nos dias atuais, contribuem para a inclusão social e política das classes populares. Buscou investigar se as ações desenvolvidas pelas ONGs e uma multiplicidade de agremiações do terceiro setor contribuem para a humanização do homem, isto é, para a criação de uma cultura política que opere mudanças, nas experiências humanas imediatas, que abra caminhos para a constituição e a consolidação dos espaços públicos e para efetivação da justiça e dos direitos vinculados às práticas democráticas.

A pesquisa teve como ponto de referência para a análise o Instituto Brasil Central (IBRACE) e os processos por meio dos quais as organizações de *apoio e de assessoria*, ou *a serviço dos grupos e movimentos populares*, dos anos 1980, em Goiás, se transformaram em organizações não-governamentais e, sobretudo, a multiplicação de ONGs e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), como co-responsáveis pelo enfrentamento da questão social. Partiu-se do entendimento de que essas organizações se constituem em um campo marcado pela disputa de reconhecimento simbólico e material das suas práticas, pela autonomia e pelo financiamento de suas ações, no atual quadro de políticas neoliberais.

São organizações, conforme seus estatutos e cartas de princípios, que se estruturam com a finalidade de atuarem na *representação, elaboração e, sobretudo, na execução de políticas públicas*. Têm suas atividades financiadas por governos, agências da cooperação internacional e contam com o trabalho voluntário. Em seu conjunto, essas organizações configuram um espectro muito significativo do recente desenvolvimento social das sociedades contemporâneas.

Nos últimos anos, tem crescido no Brasil, como no mundo todo o interesse em desenvolver atividades ou projetos de caráter *voluntário* voltados para o combate à pobreza e à proteção ambiental. Essa *novidade* está atrelada ao acelerado processo de globalização de mercados e informacional que provocou inúmeras transformações na economia e na geopolítica de extensões mundiais. Nesse processo, de um lado, as ações coletivas desdobram-se em novas formas de participação e introduzem inovações na cena política, e, de outro, colocam o Estado sob a égide das corporações ou conglomerados transnacionais, visando à liberalização e à desregulamentação de mercados. Nesse sentido, o Estado deixou de ser um instrumento para solucionar uma infinidade de problemas e se constituiu no próprio problema.

Adotou-se como idéia central e direção deste trabalho o entendimento de que, na sociedade brasileira, as ONGs constituem-se em intensa mutação provocada pelas transformações políticas, econômicas, sociais e culturais em curso, desde os anos 1970. Nesse caso, as ONGs são invenções sociais e políticas de um conjunto de fatores, dentre os quais destacamos como determinantes para o nascer das ONGs as condições políticas repressivas do período autoritário que impulsionaram o ativismo político, as ações do clero progressista católico na fomentação e organização das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e os efeitos do acelerado processo de urbanização, bem como da modernização da economia, ou ainda, da abertura política que desencadeou um *ciclo de protestos* que acabou por alargar a participação política e a redefinição das esferas públicas no Brasil.

O fenômeno em tela foi interpretado, tendo como referência de tempo e espaço a consolidação dos *centros de educação popular*, em Goiás, nos anos 1980, como espaço de atuação das classes médias ligadas às universidades locais, atualmente denominados de ONGs ou OSCIPs. A emergência dos centros tem estrita ligação com o contexto que fez ressurgir as lutas sociais, particularmente aquelas empreendidas pelo chamado novo sindicalismo, por posseiros, pelo movimento dos sem-terra, pela campanha das *Diretas Já*, por associações de bairro, pelo movimento de defesa da escola pública, pela participação nos debates da Assembléia Nacional Constituinte, pela reorganização dos partidos políticos etc. As lutas empreendidas por esses sujeitos concretizaram, provavelmente, um dos mais surpreendentes *surtos* associativos da região, porque a diversidade de manifestações incluía, além de segmentos da classe média, também os chamados setores populares. Decorre disso o aparecimento na cena pública de um novo tipo de intelectual engajado, portador de um pensamento político-social que, na última década, majoritariamente ocupa espaços na vida política brasileira.

Assim, o surgimento do IBRACE, em 1984, e a multiplicidade de ONGs no final do século XX explicam-se, ao mesmo tempo, pela presença de alguns fatores combinados: a liberalização política do período final do regime militar, as mudanças estruturais na economia agrária do Estado que modernizou sua agricultura, e a aliança entre intelectuais e setores populares que elaboram outras noções sobre o público e o privado e, por conseguinte, a transformação pragmática e ideológica dos centros de educação popular. No presente, as mudanças estruturais na economia e o novo padrão de intervenção do Estado alteraram profundamente os projetos de atuação das ONGs. Os projetos tornaram-se setorializados, fragmentados e limitados, dificultando a elaboração de um diagnóstico e de alternativas globais acerca do estrutural e, ao mesmo tempo, provocam uma acirrada disputa entre ONGs e associações comunitárias por escassos recursos. Tal dinâmica despolitiza a luta pela cidadania, ao serem

ênfâtizadas as questões técnicas, centradas em questões imediatas e se constituírem como organizações apolíticas em torno do terceiro setor. Nesses termos, pressupôs-se que o novo associativismo pouco colabora para o aprofundamento da democracia brasileira diante do neoliberalismo

A pesquisa buscou apreender os nexos construtivos e o significado político do crescente e diversificado conjunto de organizações da sociedade civil, suas alianças e suas articulações e, de modo particular, as ONGs afiliadas à Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), ante o atual quadro de deslocamento das fronteiras entre Estado, mercado e sociedade. Tal propósito justificou-se pela história dessas organizações, como centros de educação popular, na luta pela redemocratização da sociedade brasileira e, também, por constar em seus estatutos sociais: “contribuir para o fortalecimento das ações da sociedade civil em defesa da cidadania e da democracia; desenvolver uma maior capacidade propositiva das representações da sociedade civil na sua atuação nos espaços públicos de negociação junto a órgãos públicos e governo” (ABONG, 1991).

Observou-se, ao longo da investigação, que, no atual contexto, o Estado, o mercado e a sociedade civil se redefinem ou são remodelados por forças supranacionais, colocando severamente à prova as presunções de expansão da cidadania e da democracia defendidas pelas ONGs. Nessa perspectiva, desenha-se um grande impasse para algumas dessas organizações, uma vez que se tornou praticamente inviável – com base nas propostas de trabalho e formas de atuação das ONGs – propor direitos de cidadania em um contexto social, econômico e político, que prima por desarticular os valores pelos quais esses direitos foram construídos do ponto de vista conceitual e político. Verificou-se, também a instrumentalização e a apropriação de valores circulantes na sociedade, tais como, cidadania, solidariedade, cooperação e participação, para legitimar, de um lado, o desmanche das referências públicas próprias da cidadania social e, de outro, efetivar “o deslocamento das responsabilidades do Estado para uma suposta

'sociedade civil' e a morte da política, pois esse deslocamento somente produz indignação, mas não produz *política*" (OLIVEIRA, 1999, p. 81)

Uma das características desse deslocamento, que incide significativamente sobre as ONGs, é o Estado deixar de ser interventor no mercado nacional, na condição de dinamizador da economia interna, para desempenhar o papel de tornar a economia competitiva no âmbito internacional, com base nas políticas de *abrir, privatizar e estabilizar* a economia. O estabelecimento das redes, em Goiás, sobretudo a ambientalista e de serviços assistenciais, reflete a forte tendência dos governos em estimular a iniciativa privada, por meio das parcerias público-privadas (PPP) para contornar não só a questão social, mas também para a construção de infra-estrutura, visando à acumulação de lucros subsidiados pelos fundos públicos.

Nesse particular, em Goiânia, as grandes mobilizações e atividades organizativas em torno da democratização da sociedade perderam seu lugar de destaque, sobressaindo as atividades ambientalistas. As universidades, como instituições, também canalizaram atividades ambientalistas por meio de seus centros de pesquisas. As organizações de tipo político-cultural como, por exemplo, IBRACE, o Instituto de Formação e Assessoria Sindical (IFAS), que se definem como entidades de assessoria e de pesquisa, diante desse quadro, e em face do seu sistemático afastamento dos movimentos populares e sociais, perderam suas referências junto a eles. Cabe ainda assinalar que as ONGs em Goiás são urbanas, por excelência. Pode-se argumentar que elas se localizam nas grandes cidades ou cidades pólos, por disporem de melhores condições de infra-estrutura de serviços urbanos, especialmente os relativos à comunicação e à informação, bem como pela presença de faculdades e quadros qualificados que compõem as ONGs em Goiás.

Nos anos 1990, a crise econômica interna que perpassou os movimentos e as ONGs, alinhada a lutas sociais, repercutiram no redimensionamento das ações do Estado, com corte de gastos e de pessoal, além do confisco de valores dessas organizações depositados em cadernetas

de poupança e em conta-corrente, durante o governo Collor de Mello. Algumas entidades de apoio aos movimentos fecharam suas portas em Goiás, outras fizeram o *enxugamento*, em termos de regiões de atuação, como foi o caso do IFAS e do IBRACE. Houve ainda a fusão de organizações, além do deslocamento de suas áreas de atuação para o campo específico da pesquisa, de acordo com as temáticas financiadas pela cooperação internacional. Ocorreu ainda a debandada de quadros das ONGs para as administrações democráticas populares e universidades. Um dos elementos característicos desse processo foi o sutil, mas substancial afastamento dessas organizações do movimento social.

É importante registrar que a face do movimento rural, composto de pequenos produtores e de sem-terras, e a do urbano, ligado à questão da moradia e do desemprego, freqüentemente ocupam a cena política de Goiás, em virtude das particularidades do estado no tocante à *modernização* da agricultura e ao processo de urbanização tardio. Sistemáticamente, o Estado tem tratado com indiferença e de forma violenta o sujeito social, de modo que prisões e assassinatos de lideranças rurais e urbanas consistem em mecanismos utilizados pelos governantes para tratar a questão social. Recentemente, a questão social, em Goiás tem se constituído em um caso de polícia, sem que o movimento social tenha condições de estabelecer canais de interlocução com o Estado.

O desenvolvimento capitalista, ora em curso, desde os anos 1980, deflagrou simultaneamente a emergência de três movimentos na esfera pública de envergadura transnacional que desafiam radicalmente os referenciais da política, como prática e teoria: a) a redefinição do Estado nacional e de suas relações com a sociedade, ampliando o hiato entre Estado e sociedade; b) a incorporação, pelo setor privado, de parcela da produção de bens e serviços públicos, antes de competência do Estado, caracterizado pela privatização dos gastos públicos; e c) a emergência de um setor público não-estatal – ou terceiro setor – que alguns analistas consideram um espaço

social autônomo, entre o Estado e o mercado, voltado para atividades sociais sem fins lucrativos.

Constata-se que “a política mudou de lugar” (IANNI, 1999) e estão em causa as condições de construção e de realização da hegemonia, seja das classes e grupos subalternos que desafiem essas diretrizes organizadas, segundo os moldes do neoliberalismo, seja de outros novos arranjos de setores dominantes. O novo recorte nas relações entre Estado e sociedade é algo inerente à dinâmica do próprio capital, em escala cada vez mais ampla, impulsionado pelas grandes transformações no sistema internacional e no modelo interestatal de alianças e alinhamentos, coincidindo com a emergência de atores econômicos e sociais transnacionais que ressignificam os clássicos referenciais de soberania e cidadania nacional, ao se constituírem em autoridades especialistas em temas de interesse público, por meio de mecanismos antes legalmente exclusivos dos governos, que, em nome da governabilidade e do combate à fome e à miséria no mundo, implementam o pensamento único.

A nova governança em formação, com base nas propostas e atuação de atores como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas (ONU) e o terceiro setor buscam, por meio das grandes conferências, fóruns e ofertas de financiamentos, adaptar as organizações aos seus propósitos, de forma que elas se tornem funcionais à dinâmica do mercado e co-responsáveis pela questão social. São atores que não se distinguem ou se classificam no campo da luta pela extensão dos históricos valores de igualdade, liberdade e solidariedade, nos moldes do movimento sindical cidadão e movimento social em geral. A nova governança explica-se pela configuração de atores que se constituem como *pontes* entre Estado e mercado, isto é, se ajustam à lógica do mercado e não vislumbram o exercício da cidadania em patamares diferentes dos concebidos pela democracia liberal.

Diante disso, as ONGs humanitárias e as de defesa dos direitos de cidadania, aos poucos foram se adaptando às realidades locais e ao jogo das forças políticas, revitalizando o clientelismo político, com base em ações específicas ligadas às suas temáticas de atuação. Observa-se que as ONGs, no Brasil, tornaram-se reféns das políticas públicas e acabaram ou emaranhadas pela rigidez burocrática ou contaminadas pela excessiva proximidade com o poder ou com a responsabilidade social empresarial que, em grande parte, tem servido para mascarar a pobreza das políticas públicas. Conforme aumenta a amplitude dessa dinâmica, mais urgente se refazem as questões relacionadas com a natureza da democracia e com os direitos de cidadania.

O movimento do capital tem a particularidade de transformar tudo que encontra pela sua frente em objeto do e para o capital, convertendo tudo em mercadoria destinada ao mercado, em razão de produzir um sistema universal de equivalências, próprio de uma formação social baseada no mercado. Nesse sentido, suas instituições são, por isso mesmo, equivalentes também. Decorre disso que o capital, sob os efeitos da desregulação de mercados e do trabalho, implementada pelo neoliberalismo, reforça e amplia as práticas administrativas tecnocráticas na vida e nas organizações sociais. A política instaurada pelo neoliberalismo, fundada na nova globalização, busca tornar supérfluas as organizações dos trabalhadores, no sentido de desqualificá-las como representantes políticos e, portanto, como legítimos interlocutores.

Nesses termos, as reformas produzidas pela desregulamentação em curso, no Brasil, obedecem à lógica que efetiva a *superfluidade* das organizações da sociedade civil, tendo como modelo a fugacidade do mercado. Como parte dessa dinâmica, também a fragmentação e a desarticulação crescentes e ilimitadas em todas as esferas e dimensões da vida social exigem que se volte a articulá-las – tarefa assumida pelo terceiro setor –, por meio da *administração* e do *controle* da pobreza e da miséria. Essa rearticulação

administrada invadiu o Estado, provocando mudanças nas noções de bens e serviços públicos, bem como no significado de cidadania nas práticas associativistas.

Como coroamento das práticas administrativas, constatou-se que a noção de organização desenhada pelo marco legal compreende as OSCIPs como entidades isoladas, cujo sucesso e eficácia se medem em termos da gestão de recursos e estratégias de desempenho e que a articulação com as demais instituições se dá por meio da competição. A sua estruturação e funcionamento dependem de um conjunto de técnicas administrativas particulares para obtenção de um objetivo também particular. A instrumentalidade das organizações reside no fato de instituir-se uma administração privada moldada pelas idéias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito, o que equivale dizer que a organização tem apenas a si mesma como referência, em um processo de competição com outras que fixaram os mesmos objetivos particulares.

Desse ponto de vista, não compete à organização, nem aos grupos por ela assistidos discutirem ou questionarem sua própria existência, sua função, seu lugar no interior da luta de classe, uma vez que estas são questões dadas como fato. Ao contrário, a organização pretende gerir seu espaço e tempo particulares, aceitando-os como condição dada de manutenção da sua institucionalidade e de sua inserção em um dos espaços da divisão social do trabalho, pois seu alvo não é o enfrentamento das contradições, mas sim em vencer a competição com seus supostos iguais.

Essa forma de pensar e de atuar no campo social indica a forte tendência de profissionalização da gestão e de controle dos grupos populares, implicando a submissão da dimensão associativa aos imperativos funcionais da lógica instrumental, fundada no modo formal de gestão, e na busca de resultados passíveis de quantificações. Uma das conseqüências dessas organizações atravessadas por lógicas diversas é que, na maioria das vezes, são fundadas sob o registro de uma iniciativa cidadã e, ao mesmo tempo,

modelizadas no quadro das atuais políticas públicas de corte compensatório, e focalizadas em grupos *vulneráveis*. Essa lógica tende a enxergar a organização como forma privilegiada de potencialização de certas políticas públicas para determinados grupos sociais. O grande desafio consiste em garantir a manutenção de critérios democráticos e transparentes, em virtude do grau de autonomia das organizações, que operam como empresas privadas na prestação de serviços públicos.

A estratégia neoliberal para enfrentar a questão social e contornar o perigo da desordem provocado pela miséria que o próprio modelo cria consiste na procura de formas e de mecanismos para *governar e regular* a pobreza. Para tanto, o neoliberalismo busca fornecer as bases morais para garantir a estabilidade social. Nessa operação, a solidariedade tem sido requisitada por meio de uma sociabilidade que substitui a solidariedade coletiva por uma outra que estabelece laços sociais capazes de ligar o interesse particular ao interesse geral e, definitivamente, fora do âmbito do Estado.

Assim, as políticas de desregulamentação – em especial a flexibilização das relações de trabalho – levaram a um empobrecimento do espaço de discussão pública e de participação política, uma vez que esta passa a incidir na desorganização dos trabalhadores. A participação política redefiniu-se como um tipo de solidariedade identificada aos interesses de organizações particulares, mas que passaram a reivindicar o caráter público de seus interesses, exigindo reconhecimento, regulamentação e fundos públicos para suas organizações. Esses novos atores introduziram mudanças substanciais na cultura política, já que, em tese, não mais aspiram à sua incorporação ao Estado republicano, mas defendem um novo padrão de ação coletiva de caráter temático, bem como a redução dos gastos do Estado e, por tabela, a redução tributária, sobretudo no campo da educação, da saúde e da assistência social.

É digno de nota que se fala muito em combater a miséria e muito pouco em combater a desigualdade, como se a miséria não fosse uma das dimensões da desigualdade na estruturação do sistema econômico, social

e político brasileiro. Nessa concepção, a nova política de distribuição e de gestão dos fundos públicos, realizada em parceria com a sociedade organizada, focaliza-se não em áreas sociais como moradia, saúde, educação, e outras, mas em projetos pontuais e temáticos, como crianças, jovens, idosos e mulheres, que colaboram para a desorganização de antigas formas que os movimentos sociais utilizavam para encaminhar suas demandas e reivindicações.

O retorno da ideologia liberal, legitimadora de todos os processos de desregulamentação da economia, das relações de trabalho e de redução dos investimentos sociais, que implicam a desmontagem dos sistemas de proteção social, cotidianamente, também recompõe as bases definidoras das condições de atuação e de produção dos discursos sobre as ONGs e terceiro setor, com intensa exposição na mídia por governos e empresários. A luta ideológica, nesse campo, faz-se presente por intermédio de operações semânticas complexas, que viabilizam a transfiguração dos termos cidadania, participação ativa e Estado, possibilitando que eles apareçam esvaziados do seu real conteúdo político e, sobretudo, como processos sem sujeitos. Objetiva-se, com base nessa estratégia, propagar no mundo os propósitos cívicos, baseados em padrões de qualidade de resultado. Nessa perspectiva, a sociedade é concebida como uma rede móvel, instável, efêmera, de organizações privadas, definidas por estratégias particulares e programas singulares, competindo entre si.

A noção de cidadania, acrescida do adjetivo global, nesse percurso, consolidou-se como terreno de disputas entre direita e esquerda. É bem sabido que a ressignificação da cidadania foi formatada, no embate teórico e político, pela normalização de uma concepção restrita de democracia defendida pela direita. Para a esquerda, recaiu-se na centralidade da própria cidadania, como estratégia e categoria normativa, capaz de alicerçar em novos termos a complexa questão social. Nesse sentido, todos defendem a cidadania e a democracia, bem como sustentam a existência de um Estado pós-bem-

estar-social, mesmo sabendo que este não responde à cidadania nem ao meio ambiente, mas defendem de unhas e dentes a vasta estrutura de corporações globais não restringidas por marcos legais tradicionais ou defesas de soberanias nacionais. Assegura-se que as novas modalidades de ações coletivas, em parceria com o Estado, efetivarão a cidadania. Defende-se, também, que existe uma rede razoavelmente extensa de ONGs e fundações internacionais, bem como de ONGs e OSCIPs criadas no plano nacional, para lidar com questões relacionadas às minorias e aos direitos humanos, assuntos que dizem respeito às mulheres e ao meio ambiente e aos movimentos voltados para mudanças democráticas e culturais.

Na contramão desse discurso, é importante dizer que nenhuma dessas organizações pode substituir a ação política ou a mobilização social, uma vez que muitas dessas ONGs já personificaram o culto à especialização, em detrimento do político, e que em grande parte delas veiculam os interesses de quem as financia. Referendando essa discussão, Said (2003) argumenta que,

dada a origem do financiamento de muitas dessas ONGs internacionais, elas são cooptáveis como alvos para o imperialismo da virtude, funcionando como anexos de multinacionais e de grandes fundações como a Ford, centros de virtudes cívicas que evitam formas de mudança mais profundas ou críticas a suposições arraigadas (p. 29).

A estrutura organizacional, a representação de seus países membros e o exercício de poder na ONU, no atual quadro de globalização enfrentam desgastes, desautorizações e dificuldades em manterem-se como força importante no modelo de governança vigente, em face dos conflitos mundiais. Para contornar essas dificuldades, o sistema da Organização das Nações Unidas, e suas agências mais voltadas para o desenvolvimento, reconhecem as ONGs e estreitam suas relações com elas – a chamada consulta à sociedade civil – processo pelo qual as ONGs têm se tornado parceiras privilegiadas da ONU. Nessa mesma linha, a cooperação internacional, ao aumentar o apoio

financeiro bilateral ou multilateral, possibilitou um rápido crescimento, visibilidade e maior profissionalização das ONGs, sugerindo a idéia de organizações privadas de caráter social – uma espécie de empresa social em pleno crescimento, para o desenvolvimento de atividades com finalidades sociais.

A pesquisa confirmou que a grande maioria dos profissionais busca nas ONGs uma forma alternativa de inserção no mercado de trabalho, de preferência onde se possa garantir uma produção voltada mais para o social, diante da falta de empregos no setor público e privado e de incentivo às pesquisas nas áreas de ciências sociais e, quando muito, preservar a sua participação política em fóruns e conferências afins. De fato, esses profissionais disseminam, executam e sustentam os projetos da *cooperação para o desenvolvimento*, bem como a própria existência das ONGs.

Diante do bloqueio cada vez mais evidente ao desenvolvimento dos países periféricos, confirma-se o aprofundamento das contradições práticas inerentes ao discurso da cooperação internacional, à medida que as relações de poder e os conflitos de interesses entre Norte e Sul vão se tornando cada vez mais explícitos. Os grandes temas da agenda da cooperação internacional – comércio e integração econômica, direitos humanos e pobreza – são perpassados por conflitos diversos, relacionados aos interesses das grandes ONGs do Norte, cujas práticas refletem os interesses de seus países de origem e, ao mesmo tempo, revelam os limites da capacidade de crítica e de oposição dessas organizações em relação às políticas dominantes. Dito de outra forma, difundem-se as parcerias que se submetem aos interesses dos países financiadores de projetos elaborados e aprovados por altos funcionários da burocracia internacional e nacional e pelo Banco Mundial, correndo o risco de cada vez mais intensificar a instrumentalização institucional.

A forte tendência de profissionalização e de gestão social identificadas na pesquisa fornece uma imagem mais completa da natureza das ONGs, bem como do seu papel na sociedade e da sua constituição como um

fenômeno nacional e internacional. Esse dado permite dar conta da complexa dinâmica que se apresenta à construção da democracia na atualidade por constituir-se como um processo multifacetado, como resultado da disputa entre distintos projetos políticos, e, no interior da sociedade civil e dos diversos níveis do aparato estatal, confrontam-se diferentes concepções sobre a própria natureza e os limites desse processo. Nesse caso, o antigo militante das causas sociais é substituído por um trabalhador diferente, com características, competências e habilidades próprias desse nicho. Uma “profissão sem nome”, como afirma Landim (1993), mas que, pela proximidade com os setores populares e pela importância que ganharam na sociedade brasileira, se dirigem à opinião pública, em substituição ao movimento social, ou até mesmo aos partidos políticos. Em decorrência, a natureza das ONGs ultrapassa a mera condição de *empresa social* e se institui também como representação política e social. A própria ABONG (2004) declara:

Não partimos do zero, e o consenso fundante é que somos um ator coletivo de um campo político com um histórico compromisso com movimentos sociais, redes e fóruns defensores de um determinado projeto de sociedade. Neste sentido, nossa ação pauta-se pela construção: (i) da radicalidade da democracia; (ii) da efetivação de direitos por meio de políticas públicas geradoras de justiça, democracia e sustentabilidade social; (iii) da defesa da gestão pública e universal. (2004, Boletim *on-line*)

O exame dos dados empíricos indica que a sociedade civil deixou de ser compreendida como o conjunto de mecanismos institucionais de controle das ações governamentais e do mercado, para ser articulada a organizações filantrópicas, comunitárias, ONGs e instituições do terceiro setor, fortalecendo as estratégias de desmonte dos espaços de representação coletiva. Por outro lado, remete-se à sociedade civil a responsabilidade pelo encaminhamento de programas que atendam à *questão social*. Ignorada pelo Estado como esfera de interlocução e perpassada pela racionalidade do mercado, a sociedade civil representa, em última instância, os interesses de instituições

privadas que controlam o Estado e negam a existência de projetos diferenciados de classe. Em nome da cidadania, a sociedade civil é convocada a realizar parcerias de toda ordem, como nos projetos de combate à exclusão social, sob a ótica da descentralização do Estado.

A exclusão contemporânea é, indiscutivelmente, nos termos de Arendt (1989), a superfluidade do outro. A privatização do público é mais que a falta de publicidade evidencia que a economia, a sociabilidade e a política não requerem, para sua reprodução, a presença do outro, isto é, o público deixou de ser um componente estrutural para concretização da humanidade. Para a autora, isto significa, necessariamente, a volta ao reino da violência privada, uma vez que "a perda da cidadania priva a pessoa não apenas de proteção, mas também de qualquer identidade claramente estabelecida e oficialmente reconhecida". Isto porque, só na constituição do espaço público como *mundo-comum*, é que se institui "o grau de distinção que separa o homem da multidão gigantesca e anônima e, portanto, efetiva-se o mundo da política" (ARENDR, 1989, p. 320).

A despolitização do Estado e a desestatização da regulação social propostas pelo terceiro setor indicam a emergência de outra forma de organização política, vasta e conformada pela perversa apropriação do público pelo privado, sem, no entanto, a correspondente publicização do privado. O Estado brasileiro, após sua reforma, consiste em um articulador que busca integrar um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações, em que se combinam elementos e interesses estatais e não-estatais, nacionais e globais, em detrimento da consolidação de um Estado republicano.

O desmonte das políticas sociais, efetivado pelas políticas neoliberais, e a substituição dos movimentos sociais por parcerias com ONGs e uma multiplicidade de instituições do terceiro setor, intensificaram a crise dos movimentos sociais, de um lado, e, de outro, ocorreu o aprofundamento da crise social, decorrente da desorganização ou flexibilização do mercado de trabalho que aumentou enormemente o setor informal e a desqualificação da

força de trabalho, incapaz de responder às inovações tecnológicas no mundo do trabalho, sobretudo na área de comunicação e informação, que requerem novas exigências no campo educacional e que produziram impactos na organização e na ação dos movimentos. Nesses termos, a crise dos movimentos sociais expressada pela não-visibilidade de suas ações na cena pública não é uma condição inerente ao próprio movimento, mas traduz as atuais transformações no mundo do trabalho que fragmentam e inviabilizam as mobilizações e a organização das demandas sociais.

Em Goiás, observou-se que alguns movimentos sociais vêm procurando, recentemente, exercer o *controle social* sobre a atuação do Estado, no tocante à educação, à saúde, ao saneamento, à iluminação, ao urbanismo, de modo geral, e à segurança pública, por meio de associações de moradores e orçamento participativo, com recursos mobilizatórios, como passeatas, fechamento de ruas, acampamentos e ocupação a prédios públicos. É verdade que os resultados desse *controle social* são pequenos diante do rolo compressor das políticas neoliberais. Entretanto, essas pequenas ações anunciam a emergência de novas modalidades de ações capazes de criar esferas públicas democráticas, porque o futuro está em aberto e, portanto, a utopia pode desempenhar um papel fundamental em sua construção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry (1995). Balanço do neoliberalismo. *In*: GENTILI, Pablo e SADER, Emir. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

ARANTES, Paulo Eduardo (2004). *Zero à esquerda*. São Paulo: Conrad Editora do Brasil.

ARENDT, Hannah (1989). *Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo e totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras.

_____. (1991). *Sobre a revolução*. Lisboa: Relógio d'Água.

_____. (1993a). *A dignidade da política: ensaios e conferências*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

_____. (1993b). *O que é política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

_____. (1994). *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

_____. (2001a). *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva.

_____. (2001b). *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

ASSOCIAÇÃO Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG). (2002). *ONGs no Brasil: perfil e catálogo das associadas à ABONG*. São Paulo: Gráfica e Editora Peres.

BAGNASCO, Arnaldo, PISELLI, Fortunata, PIZZORNO, Alejandro e TRIGILIA, Carlo (2003). *El capital social: intrucciones de uso*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

BOBBIO, Norberto (2000). *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra.

_____. (1984). *Direito e Estado no pensamento de Kant*. Brasília: Ed. da UnB.

BORAN, Atílio A. (2004). Poder, "contrapoder" e "antipoder": notas sobre um extravio teórico-político no pensamento crítico contemporâneo. *In: MORAIS, Denis (org.). Combates e utopias: os intelectuais num mundo em crise.* Rio de Janeiro: Record, p. 97-120.

BORNHEIM, Ged (2003). Natureza do Estado moderno. *In: NOVAES, Adauto. (org.). A crise do Estado-nação.* São Paulo: Civilização Brasileira, p. 207-227.

BOSCHI, Renato R. (1990). Entre a cruz e a caldeira: classes médias e política na terra da transição. *In: LARANJEIRAS, Sônia (org.). Classes e movimentos sociais na América Latina.* São Paulo: Hucitec, p. 158-175.

BOURDIEU, Pierre (1998a) *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

_____. (1998b). *O poder simbólico.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

_____. (2001). *Contrafogos 2: por um movimento social europeu.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

_____. (2003). *A sociologia de Pierre Bourdieu.* São Paulo: Olhos d'Água.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.). (1981). *Pesquisa participante.* São Paulo: Brasiliense.

_____. (org.). (1984). *Repensando a pesquisa participante.* São Paulo: Brasiliense.

BRUNO, Regina (1997). *Senhores da terra, senhores da guerra: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil.* Rio de Janeiro: Forense Universitária.

CACCIA-BAVA, Sílvio (2002). A produção da agenda social mundial: uma discussão sobre contextos e conceitos. *In: SEMINÁRIO MITOS E REALIDADES SOBRE INCLUSÃO SOCIAL, PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E DESENVOLVIMENTO LOCAL. Anais...* Córdoba, Argentina, 21-23 nov.

CANCLINI, Nestor García (2003). *A globalização imaginada.* São Paulo: Iluminuras.

CANESIN, MARIA TEREZA (1982). *Formas de organização camponesa em Goiás (1954-1964).* Goiânia: Ed. Da UFG.

CANESIN, Maria Teresa. (1993). *Um protagonista em busca de interlocução: um resgate da história do movimento de professores da rede pública de 1º e 2º graus em Goiás, na conjuntura 1979/1989*. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade de São Paulo PUC/SP, São Paulo.

CARDOSO, Ruth (1983). Movimentos sociais: balanço crítico. In: SORJ, B. e TRAVARES DE ALMEIDA, M. H. (org.). *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, p.81-91.

CARNEIRO, Maria Esperança Fernandes (1986). *A revolta camponesa de Formoso e Trombas*. Goiânia: Ed. da UFG.

CARVALHO, José Murilo de (1987). *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras.

CARVALHO, Nanci Valadares de (1995). *Autogestão: o nascimento das ONGs*. São Paulo: Brasiliense.

CASTEL, Robert (2001). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes.

CASTORIADIS, Cornelius (1982). *A instituição imaginária da sociedade*. São Paulo: Paz e Terra.

COELHO, Simone de Castro Tavares (2000). *Terceiro setor: um estudo comparativo entre o Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: Senac.

COMISSÃO sobre Governança Global (1996). *Nossa comunidade global: relatório da Comissão sobre Governança Global*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

COSTA, Sérgio (1997). Contextos da reconstrução do espaço público no Brasil. *Novos estudos Cebrap*. São Paulo, n. 47, p. 179-192.

_____. (2002). *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

COUTINHO, Carlos Nelson (2000). *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez.

CRUZ, José Adelson (2000). *Luta pela terra, práticas educativas e saberes na Região do Médio Araguaia-Tocantins*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia.

CRUZ, José Adelson. (2004). ONGs, terceiro setor e Estado: as possíveis perversidades de uma relação complicada. *In: PESSOA, Jadir de Moraes (org.). Saberes do nós: ensaios de educação e movimentos sociais.* Goiânia: Ed. da UCG, p. 147-171.

DA MATTA, Roberto (1990). *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro.* Rio de Janeiro: Guanabara.

DAGNINO, Evelina (1994). Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. *In: Dagnino (org.). Anos 90: política e sociedade no Brasil.* São Paulo: Brasiliense, p. 103-115.

_____. (2000). Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. *In: ALVAREZ, Sônia E., DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo (orgs.). Cultura e política nos movimentos sociais latino-americano: novas leituras.* Belo Horizonte: Ed. da UFMG, p. 61-102.

DAGNINO, Evelina (2002). Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática do Brasil: limites e possibilidades. *In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, p. 279-301.

DINIZ, Eli e SANTOS, Fabiano (2000). *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do legislativo no cenário pós-reformas.* São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (2000). (org.). *Reformas do Estado e democracia no Brasil.* Brasília: Ed. da UnB.

_____. (2001). *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

DOSSIÊ: (1998/1999). *Os movimentos sociais e a construção democrática.* Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. *Idéias.* Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Unicamp. Campinas, v. 5, n. 6, p. 07-122.

DRAIBE, Sônia e HENRIQUE, Wilnês. (1988). *Welfare State: crise e gestão da crise; um balanço da literatura internacional.* *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS).* São Paulo, n. 6, v. 3.

DUPAS, Gilberto (2002). *Tensões contemporâneas entre o público e o privado*. São Paulo: Paz e Terra.

DURHAN, Eunice. (1984). Movimentos sociais – a construção da cidadania. *Novos Estudos (Cebrap)*. São Paulo, n. 10.

EDER, Klaus (2002). *A nova política de classes*. Bauru: Edusc.

FAORO, Raimundo (2001). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo.

FERNANDES, Rubens César (1985). *Privado porém público; o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

_____ e PIQUET, Leandro. (1998). *ONGs anos 90: a opinião de dirigentes brasileiros*. Rio de Janeiro: Iser (Textos de Pesquisa)

FIORI, José Luís (1997). *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes.

_____. (2003a). O Brasil no espaço. In: NOVAES, Adauto (org.). *A crise do Estado-nação*. São Paulo: Civilização Brasileira, p. 521-541.

_____. (2003b). *O vôo da coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Record.

FISCHER, Rosa Maria. (2002). *O desafio da colaboração: práticas de responsabilidade social entre empresas e terceiro setor*. São Paulo: Gente.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de e LAVILLE, Jean-Louis (2004). *Economia solidária: uma abordagem internacional*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS.

GAZETA MERCANTIL (maio 2003). *Cadernos de Empresas*. São Paulo. Suplementos.

GIUMBELLI, Emerson (1998). Caridade, assistência social, política e caridade: práticas e reflexões no espiritismo. In: LANDIM, Leilah (org.). *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc.* Rio de Janeiro: NAU, p. 123-169.

GÓES DE PAULA, Sergio e ROHDEN, Fabíola (1998). Filantropia empresarial em discussão. In: LANDIM, Leilah. (org.). *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc.* Rio de Janeiro: NAU, p. 173-239.

GOHN, Maria da Glória (1982). *Reivindicações populares urbanas*. São Paulo: Cortez.

_____. (1991). *Movimentos sociais e a luta pela moradia*. São Paulo: Loyola.

_____. (1997a) *Os sem-terra, ONGs e cidadania*. São Paulo: Cortez.

_____. (1997b). *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola.

_____. (2000). *Mídia, terceiro setor e MST: impactos sobre o futuro das cidades e do campo*. Petrópolis: vozes.

_____. (2003) (org.) *Movimentos no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. Petrópolis: Vozes.

GÓMEZ, José María (2000). Globalização da política – mitos, realidades e dilemas. *In: GENTILI, Pablo (org.). Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis: Vozes, p. 128-179.

GRAMSCI, Antonio (1968). *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. (1989). *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. (2000). *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

GRZYBOWSKI, Cândido (1987). *Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo*. Petrópolis: Vozes.

GUIA DO VOLUNTARIADO. Voluntários que procuram organizações tem organizações esperando por você (2001). São Paulo: Instituição Tertio Millennio.

HABERMAS, Jürgen (2001). O conceito de poder de Hannah Arendet. *In: FREITAG, Bárbara e ROUANET, Sérgio Paulo (orgs.). Habermas*. São Paulo: Ática.

HIRST, Paul. (1992). *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

HOBBSAWM, Eric (1990). *Nações e nacionalismo desde 1780: programas mitos e realidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

HOBBSAWM, Eric. (1982). *A era das revoluções: Europa 1789-1848*. São Paulo: Paz e Terra.

IANNI, Octávio (1968). *O colapso do populismo no Brasil*. São Paulo: Civilização Brasileira.

_____. (1978). *A luta pela terra: história social da terra e da luta pela terra numa área da Amazônia*. Petrópolis: Vozes.

_____. (1989). *A Nova República no Brasil*. In: CUEVA, A. (org.). *Tempos conservadores*. São Paulo: Hucitec.

_____. (1995). *A sociedade global*. São Paulo: Civilização Brasileira.

_____. (1999). *A política mudou de lugar*. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio e RESENDE, Paulo-Edgar A. (orgs.). *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes.

KONDER, Leandro. (1988). *A derrota da dialética: a recepção das idéias de Marx no Brasil até o começo dos anos trinta*. Rio de Janeiro: Campus.

LANDIM, Leilah (1988a). *Sem fins lucrativos: as organizações não-governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro: Iser.

_____. (1998b). *Experiência militante: história das assim chamadas ONGs*. In: LANDIM, Leilah (org.). *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc*. Rio de Janeiro: Nau, p. 23-87.

_____. (1998c) *Notas sobre a campanha do Betinho: ação cidadã e diversidades brasileiras*. In: LANDIM, Leilah. (org.). *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc*. Rio de Janeiro: NAU, p. 241-287.

LANDIN, Leilah e BERES, Neide. (1999). *Ocupações, despesas e recursos: as organizações sem fins lucrativos na Brasil*. Rio de Janeiro: Nau.

_____. (2002). *Múltiplas identidades das ONGs*. In: HADDAD, Sérgio (Org.). *ONGs e universidades: desafios para a cooperação na América Latina..* São Paulo: Editora Fundação Petrópolis.

- LAVILLE, Jean-Louis e FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. (2004). *Economia solidária: uma abordagem internacional*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS.
- LEFORT, Claude (1991). *Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LOUREIRO, Walderêz Nunes (1993). *Escolas conveniadas: condições de ensino e privatização de recursos públicos*. Tese de Doutorado – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), São Paulo.
- LÖWY, Michael (2003). Nacionalismo e a nova desordem mundial. In: NOVAES, Adauto (org.). *A crise do Estado-nação*. São Paulo: Civilização Brasileira, p. 257-280.
- MARSHALL, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MARTINS, José de Souza (1984). *A militarização da questão agrária no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- _____. (1986). *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- _____. (1989). *Caminhada no chão da noite: emancipação política e libertação nos movimentos sociais do campo*. São Paulo: Hucitec.
- _____. (1994). *O poder do atraso*. São Paulo: Hucitec.
- MÉSZÁROS, István (2002) *O século XXI: socialismo ou barbárie?* São Paulo: Boitempo Editorial.
- NETTO, José Paulo (2004). *Marxismo impenitente: contribuição à história das idéias marxista*. São Paulo: Cortez.
- NOGUEIRA, Marcos Aurélio (2004). *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez.
- OLIVEIRA NETO, Waldemar (1992). As ONGs e o fundo público. In: IBASE/PNUD (orgs.). *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs*. Rio de Janeiro: Ibase/Pnud.
- OLIVEIRA, Francisco (1990). Os protagonistas do drama: Estado e sociedade no Brasil. In: LARANJEIRAS, Sônia (org.). *Classes e movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Hucitec.

OLIVEIRA, Francisco. (1994). A reconquista da Amazônia. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 38.

_____. (1998). *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes.

_____. (1999). Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo liberal. In: OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia. *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes.

_____. (2000). Brasil: da pobreza da inflação para a inflação da pobreza. *ONG's identidade e desafios atuais. Cadernos da ABONG*. São Paulo, n. 27.

_____. (2002). Entre a complexidade e o reducionismo: para onde vão as ONGs da democratização? In: HADDAD, Sérgio (org.). *ONGs e universidades: desafios para cooperação na América Latina*. São Paulo: Editora Peirópolis.

_____. (2003). *Crítica da razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial.

_____. (2004). Intelectuais, conhecimento e espaço público. In: MORAIS, Denis (org.). *Combates e utopias: os intelectuais num mundo em crise*. Rio de Janeiro: Record.

PAOLI, Maria Célia (2002). Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. (1995). Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, Michaela (org.). *Movimentos sociais e democracia no Brasil: "sem a gente não tem jeito"*. São Paulo: Marco Zero.

PASSET, René (2003). *Elogio da globalização: por um contestador assumido*. Rio de Janeiro: Record.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e GRAU, Nuria Cunill (orgs.). (1999). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, WILHEIM, Jorge e SOLA, Lourdes (orgs.). (1999). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Enap.

_____. (1998). A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*. São Paulo.

PESSOA, Jadir de Moraes (1999). *A revanche camponesa*. Goiânia: Ed. da UFG.

POCHMANN, Marcio, AMORIM, Ricardo e SILVA, Ronnie. (2003). *Atlas da exclusão no Brasil: dinâmica e manifestação territorial*. São Paulo: Cortez, v.2.

QUEOROZ, Maria Isaura Pereira de (1991). *Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva*. São Paulo: T. A. Queiroz Ed.

RAICHELIS, Raquel (2000). *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez.

RANCIÈRE, Jacques (1996). *O desentendimento: política e filosofia*. São Paulo: Editora 34.

REIS, Fábio Wanderley (1994). Cidadania, mercado e sociedade civil. In: ELI, Diniz et al. (orgs.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo; Anpocs/Hucitec.

RIBEIRO, Renato Janine (2003). *A universidade e a vida atual: Fellini não via filme*. Rio de Janeiro: Campus.

RIFKIN, Jeremy. (1997). Identidade e natureza do terceiro setor. In: IOSCHPE, Evelyn Berg. (org.). *Terceiro setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 13-24.

ROMANO, Roberto (2004). Intelectuais e massas; a reprodução do *ethos* autoritário. In: MORAIS, Denis (org.). *Combates e utopias: os intelectuais num mundo em crise*. Rio de Janeiro: Record.

ROSANVALLON, Pierre (1997). *A crise do Estado-previdência*. Goiânia: Ed. da UFG e UnB.

ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernest-Otto (2000). *Governança sem governo: ordem e transformações na política mundial*. Brasília: Editora da Unb e Imprensa Oficial.

ROSSIAUD, Jean e SCHERER-WARREN, Ilse. (2000). *A democratização inacabável: as memórias do futuro*. Petrópolis: Vozes.

SADER, Eder (1988). *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SADER, Emir (2003). A refundação do Estado brasileiro. *In: NOVAES, Adauto (org.). A crise do Estado-nação*. São Paulo: Civilização Brasileira.

SAES, Décio (1990). O Estado brasileiro pós-64 e a organização da hegemonia no seio do bloco no poder. *In: LARANJEIRA, Sônia (org.). Classes e movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Hucitec.

_____. (1993). *Democracia*. São Paulo: Ática.

_____. (2001). *República do capital: capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial.

SAID, Edward W. (2003). *Cultura e política*. São Paulo: Boitempo Editorial.

SALAMON, Lester (1997). Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor. *In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). Terceiro setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1999a). Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. *In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge e SOLA, Lourdes (orgs.). Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (1999b). Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e pós-contratualismo. *In: OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia (orgs.). Os sentidos da democracia: política do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1993). *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.

_____. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus.

SCHERER-WARREN, Ilse (1995). ONGs na América Latina: trajetória e perfil. *In: VIOLA, Eduardo J. (orgs.). Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais.* São Paulo: Cortez, p. 161-180.

_____. (1996). *Redes de movimentos sociais.* São Paulo: Loyola/Centro João XXIII.

_____. (1999). *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era globalizada.* São Paulo: Hucitec.

SCHWARZ, Roberto. (2000). *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro.* São Paulo: Duas Cidades/Editora 34.

SILVA, Valéria Getúlio de Brito e (1999). *O Movimento Nacional de Direitos Humanos e a questão da violência institucionalizada (1986-1999).* Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB), Brasília.

SOUZA, Herbert de (1992). As ONGs na década de 90. *In: IBASE/PNUD (orgs.). Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs.* Rio de Janeiro: IBASE/PNUD

SZAZI, Eduardo (2001). *Terceiro setor: regulação no Brasil.* São Paulo: Editora Fundação Peirópolis.

TACHIZAWA, Takeshy (2002). *Organizações não-governamentais e terceiro setor: criação de ONGs e estratégias de atuação.* São Paulo: Atlas.

TELLES, Vera da Silva. (2001). *Pobreza e cidadania.* São Paulo: Editora 34.

TENÓRIO, Fernando G. (2002). *Gestão de ONGs: principais funções gerenciais.* Rio de Janeiro: Editora FGV.

THOMPSON, E. P. (1981). *A miséria da teoria: ou um planetário de erros, uma crítica ao pensamento de Althusser.* Rio de Janeiro: Zahar.

_____. (1987). *A formação da classe operária: a árvore da liberdade.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, v.1.

THOMPSON, E. P. (1998). *Costumes em comum: estudos sobre a cultura popular tradicional.* São Paulo: Companhia das Letras.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1988). *Igualdade social e liberdade política: uma introdução à obra de Alexis Tocqueville*. São Paulo: Nerman.

_____. (2000). *A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. São Paulo: Martins Fontes, v. 1.

_____. (2000). *A democracia na América: sentimentos e opiniões de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos*. São Paulo: Martins Fontes, v. 2.

TOURAINÉ, Alain (s.d.). *O retorno do actor: ensaio sobre Sociologia*. Lisboa: Instituto Piaget.

VIEIRA, Liszt (2001). *Os argonautas da cidadania: sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record.

WOOD, Ellen Meiksins (2000). *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo Editorial.

Sites consultados

ASSOCIAÇÃO Brasileira das Organizações Não-Governamentais (ABONG). Disponível em: <<http://www.ABONG.org.br>>.

CÂMARA Americana de Comércio. (Amcham). Disponível em: <<http://www.amcham.org.br>>.

EDUCAÇÃO para a Responsabilidade Social e o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<http://www.uniethos.org.br>>.

FUNDAÇÃO Abrinq pelos Direitos da Criança e dos Adolescentes (Abrinq). Disponível em: <<http://www.fundabrinq.org.br>>.

FUNDAÇÃO Instituto de Desenvolvimento Empresarial e Social (Fides). Disponível em: <<http://www.fides.org.br>>.

GRUPO de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE). Disponível em: <<http://www.GIFE.org.br>>.

GRUPO Transas do Corpo. Disponível em: <<http://www.transasdocorpo.org.br>>.

INSTITUTO Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Disponível em: <<http://www.IBASE.org.br>>.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.

INSTITUTO Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. Disponível em: <<http://www.ethos.org.br>>.

INSTITUTO de Formação e Assessoria Sindical (IFAS). Disponível em: <<http://www.IFAS.org.br>>.

INSTITUTO de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/asocial>>.

KANITZ e Associados. Disponível em: <<http://www.filantropia.org>>.

ORGANIZAÇÃO das Voluntárias de Goiás (OVG). Disponível em: <<http://www.ovg.org.br>>.

REDE de Informação para o Terceiro Setor (RITS). Disponível em: <<http://www.rits.org.br>>.

Documentos – Fontes de pesquisa

ASSOCIAÇÃO Brasileira de Organizações Não-Governamentais. (ABONG) (mar. 2000). *Carta de Princípios*. São Paulo.

_____. (2003). *Estatuto social*. São Paulo.

_____. (2003). *Democratizando a democracia, o trabalho da ABONG em 2003*. São Paulo.

BRASIL (1988). *Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre o serviço voluntário. Brasília.

_____. (1998). *Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998*. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como organização social. Brasília.

_____. (1999). *Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999*. Dispõe sobre organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs). Brasília.

BRASIL (2000). *Lei nº 9.985 de 2000*. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e regulamenta o art. 21 do Decreto nº 1.922, de 1996, que dispõe sobre as RPPNs. Brasília.

_____. (2003a). *Lei nº 10.748/03*. Altera dispositivos da Lei nº 9.608/98. Brasília.

_____. (2003b). Estabelece o Novo Código Civil.

_____. Ministério da Justiça. (1999). *Portaria MJ nº 361, de 27 de julho de 1999*. Dispõe sobre organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs). Brasília.

GOIÁS (2004). Secretaria de Planejamento de Goiás (SEPLAN/SEPIN). Gerência de Estatísticas Socioeconômicas. Goiânia.

GOIÁS. Secretaria de Planejamento e do Desenvolvimento (SEPLAN). *Economia e Desenvolvimento*. Goiânia, ano 5, n. 16.

INSTITUTO Brasil Central (IBRACE). (1984). *Carta de Princípios de 1984*. Goiânia.

_____. *Estatuto social de 1985*. Goiânia, 1985.

UNIVERSIDADE Católica de Goiás (UCG) (1981). *Carta de Princípios nº 1*. Goiânia.

MOVIMENTO Nacional de Direitos Humanos (MNDH) – Regional Centro-Oeste (dez. 2001). *Síntese dos 18 encontros da Regional Centro-Oeste*. Goiânia.

REDE Cerrado de Organizações Não-Governamentais (1999). *Carta de Princípios*. Goiânia.

REDE Cerrado de Organizações Não-Governamentais. (2000). *Construindo o cerrado sustentável: Experiências e contribuições das ONGs*. Goiânia.

_____. (set. 2002). *II Encontro dos Povos do Cerrado e Feira*. Goiânia.

_____. (18 ago. 2003). Termo de parceria firmado entre Rede Goiaba de Microcrédito e o Governo do Estado de Goiás (extrato). Diário Oficial do Estado de Goiás. Goiânia.

GOIÂNIA (2004). *Censo Escolar Municipal de Goiânia*. Goiânia:SME.