

Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Carla Cecília Rodrigues Almeida

**O marco discursivo da *participação solidária* e a redefinição  
da questão social: construção democrática e lutas políticas no  
Brasil pós 90**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa  
de Doutorado em Ciências Sociais do Instituto  
de Filosofia e Ciências Humanas da  
Universidade Estadual de Campinas sob a  
orientação da Profa. Dra. Evelina Dagnino.

Este exemplar corresponde à versão final  
da tese defendida e aprovada pela  
Comissão Julgadora em 02/08/2006.

BANCA

Profa. Dra. Evelina Dagnino (orientadora)

Profa. Dra. Cibele Saliba Rizek (membro)

Profa. Dra. Maria Carmelita Yazbek (membro)

Prof. Dr. Valeriano Costa (membro)

Prof. Dr. Reginaldo C. Corrêa de Moraes (membro)

Profa. Dra. Rachel Meneguello (suplente)

Profa. Dra. Maria Célia Paoli (suplente)

Profa. Dra. Vera da Silva Telles (suplente)

Campinas, agosto de 2006

UNIDADE	BC
CHAMADA	T/ UNICAMP
	AL 64m
EX	
IMBO	69819
DOC	16-123-06
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
REÇO	11.10.0
DATA	30-8-06

ABID: 385923

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

**AL64m Almeida, Carla Cecília Rodrigues**  
**O marco discursivo da participação solidária e a redefinição da questão social: construção democrática e lutas políticas no Brasil pós 90 / Carla Cecília Rodrigues Almeida. - Campinas, SP : [s. n.], 2006.**

**Orientador: Evelina Dagnino.**  
**Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Pobreza - Brasil. 2. Participação. 3. Solidariedade. 4. Discurso. 5. Terceiro setor. 6. Movimentos sociais. 7. Democracia. I. Dagnino, Evelina. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.**

(msh/ifch)

**Título em inglês: The discursive mark of the solidary participation and the redefinition of the social subject: democratic organization and political struggles in Brazil post '90**

**Palavras-chave em inglês (keywords) :**

- Poverty - Brazil**
- Participation**
- Solidarity**
- Speech**
- Social movements**
- Democracy**
- Third sector**

**Área de Concentração: Cultura e política**

**Titulação: Doutorado**

**Banca examinadora: Evelina Dagnino, Maria Carmelita Yazbek, Cibele Saliba Rizek, Valeriano Costa, Reginaldo Moraes.**

**Data da defesa: 02 de agosto de 2006.**

**Programa de Pós-Graduação: Ciências Sociais**

## Resumo

Esse trabalho analisa a entrada dos termos *capital social*, *terceiro setor*, *solidariedade*, *responsabilidade social empresarial* e *investimento privado com fins públicos* no terreno de formulação e implementação de programas de combate à pobreza. Argumenta que eles re-significam as noções de cidadania e responsabilidade pública e confluem na configuração de um marco discursivo que oferece um novo enquadramento para o debate acerca da questão social. Tomando como objetos empíricos a Comunidade Solidária e o Fome Zero, mostra que a construção desse marco discursivo e sua concretização em programas sociais se deram em meio às lutas políticas que, desde as últimas décadas, vêm marcando a construção da democracia no Brasil e produzindo mudanças significativas em termos de produção e gestão das políticas sociais.

## Abstract

This thesis analyses the adoption of the terms *social capital*, *third sector*, *solidarity*, *entrepreneurial social responsibility* and *private investments with public goals* in the field of the formulation and implementation of programs against poverty. I argue that these terms re-signify the notions of *citizenship* and *public responsibility* and form a discursive mark which offers a new frame of references to the debate on social question. I also argue that such process points to the progressive dissolution of the regulatory pattern based on the articulation of *rights*, *work* and *public social security*. Taking as empirical objects the programs named Comunidade Solidária and Fome Zero, I show that the construction of this discursive mark and its realization in social projects occurred in the context of the political struggles that since the last decades characterizes the construction of Democracy in Brazil, and produces relevant changes in the creation and management of social policies.

## Agradecimentos

Agradeço Evelina Dagnino pela orientação cuidadosa dedicada a esse trabalho, pelo percurso de troca intelectual - que marcou profundamente minha formação - e pela sua aposta constante nos trabalhos coletivos, que me abriu oportunidades enriquecedoras de diálogo com pesquisadores latino-americanos interessados nos temas da democracia e da participação.

Sou grata a Ana Cláudia Teixeira, Luciana Tatagiba, Lígia Helena Lüchman e Maria do Carmo Albuquerque pelas observações críticas feitas sobre vários trechos que integram esse trabalho. Dentre todos os participantes do Grupo de Estudos Sobre a Construção Democrática, que foi tão importante na minha trajetória intelectual, pude manter com elas, mais de perto, o diálogo e cultivar os laços de amizade. Agradeço Luciana e Maria do Carmo, que estiveram ainda mais próximas, pelas palavras de incentivo que vieram nas horas mais angustiantes. Paulo Henrique, não apenas por ter me acolhido tantas vezes em Campinas, mas, sobretudo, pelo carinho de sempre.

A Marta Arretche, por ter me alertado sobre as lacunas importantes e as fragilidades presentes no texto da qualificação e a Rachel Meneguello, pela generosidade e pela compreensão.

José Henrique Rollo Gonçalves teve uma disposição incansável para me ouvir. Nas inúmeras conversas que tivemos, tantas vezes me senti forçada a refinar meus argumentos e a questionar minhas certezas. Ele, além de ter me ajudado com as correções finais, ofereceu, com muita paciência, o aconchego e o afeto que me possibilitaram reunir as energias para tornar possível o término desse trabalho.

Simone Pereira da Costa, Marivânia Conceição Araújo e Ana Patrícia Pires Nalesso foram as amigas de todas as horas. Agradeço a elas e a Simone, ainda, pelas sugestões tão precisas, que tentei incorporar ao trabalho.

Cláudia, Iliano, Igor, Patrícia, Gilbertinho, Simone, Marivânia, Nice, Ângela, Tarik, Kátia, Pedro e José Henrique cuidaram do Vítor e/ou brincaram com ele durante as minhas viagens e compromissos de trabalho. Foi mais tranquilo saber que, na minha ausência, meu filho ficava cercado de tanta atenção. A Neide, meus agradecimentos pela presteza e

sensibilidade. A Paulo César agradeço por ter atendido meus pedidos de ajuda, que veio naqueles momentos em que o trabalho por fazer era muito e o tempo, escasso.

A Carol, Rubens, Cláudio e Andréia, agradeço pelo incentivo que nunca faltou. Sarah, Matheus e Laura, pelos encantos que são e Maria Cecília, minha mãe, entre tantas razões, pelo apoio incondicional.

Ao Vítor, deixo registrada a felicidade imensa que sinto por acompanhar seu crescimento e descobertas e por perceber que temos construído, na convivência diária, uma relação de muita confiança.

Devo um agradecimento a todos aqueles que, de forma tão generosa, dispensaram sua atenção me fornecendo o material empírico para a pesquisa. Ao convênio Funcamp/Fundação Ford e a todos os participantes da pesquisa *Sociedade civil, Esfera Pública e Democracia na América Latina* agradeço pelo espaço coletivo de debate que muito me ajudou a aprimorar as análises contidas nesse trabalho. A CAPES, pela bolsa que me permitiu ter um pouco mais de tranquilidade para concluir o texto.

Finalmente, agradeço à Universidade Estadual de Maringá, que possibilitou, durante boa parte de todo esse período, minha dedicação exclusiva às atividades do doutorado. Particularmente, agradeço aos meus colegas e aos funcionários do Departamento de Ciências Sociais, que não mediram esforços para me prestar apoio sempre que precisei.

## Sumário

<b>Apresentação, procedimentos de pesquisa e organização do trabalho.....</b>	<b>9</b>
<b>Introdução.....</b>	<b>17</b>
<b>Capítulo 1: Os princípios constitutivos da <i>participação solidária</i>, a circunscrição de um terreno de debate para a democracia e um novo enquadramento para a questão social.....</b>	<b>33</b>
1.1. A constituição de um contrato social baseado na redução das incertezas e o direito à proteção.....	34
1.2. As reformas orientadas para o mercado, as parcerias, o terceiro setor e o capital social.....	45
1.3. Participação solidária, democracia, cidadania e questão social.....	68
<b>Capítulo 2: A experiência da Comunidade Solidária.....</b>	<b>75</b>
2.1. Participação, solidariedade e combate à fome no âmbito da Ação da Cidadania e seu desdobramento no Consea.....	78
2.2. A extinção do Consea e a criação da Comunidade Solidária.....	88
2.3. O “referencial para a ação social” proposto pelo Conselho da Comunidade Solidária.....	104
<b>Capítulo 3: Cidadania, solidariedade/ética e lucro/competitividade nos discursos do campo renovado do protagonismo social dos empresários.....</b>	<b>115</b>
3.1. O campo do protagonismo empresarial no Brasil: suportes e eixos de atuação.....	116
3.2. Cidadania e justaposição de interesse público a interesse privado.....	120

3.3. Distinções, confluências e disputas entre o campo do terceiro setor e o campo movimentalista.....	136
<b>Capítulo 4: Fome Zero: continuidades e tensões no governo Lula.....</b>	<b>147</b>
4.1: O terreno deslizante do Fome Zero no primeiro ano de governo.....	149
4.2: A saída do Fome Zero do centro das lutas políticas.....	163
4.3: Fome Zero, participação solidária e deslocamentos políticos no PT.....	173
<b>Conclusão.....</b>	<b>181</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>189</b>
<b>Apêndice – Fontes de pesquisa.....</b>	<b>203</b>

## Apresentação

Esse trabalho tem como objetivo compreender as mudanças que estão em curso no tratamento da questão social a partir da investigação dos discursos que enfatizam, atualmente, o engajamento *solidário* e *responsável* da sociedade, das suas organizações, dos indivíduos e do mercado como condição necessária de enfrentamento da pobreza.

Como atesta a seguinte citação sobre os princípios que nortearam a Comunidade Solidária<sup>1</sup>, criada em 1995 no governo de Fernando Henrique, naqueles discursos a solidariedade aparece como um novo princípio ativo a fundamentar ações sociais que, baseadas em parcerias diversas, passaram a ser qualificadas como estratégias inovadoras de:

Fortalecimento de vínculos de reciprocidade e conexão social [...] com vistas a articular atores sociais e promover o voluntariado e a filantropia, antigas realidades, sempre presentes na tradição brasileira, que merecem hoje ser revalorizadas e incentivadas no contexto da luta contra a pobreza e a exclusão. É assim que têm surgido **um novo voluntariado e uma nova filantropia, voltados para o desenvolvimento social, impulsionados mais pela solidariedade do que pela simples generosidade, marcados por virtudes cívicas e não apenas por motivações ético-morais individuais.** [...] Tais iniciativas constituem-se, cada vez mais, em vias de mão dupla: não só generosidade e doação, mas também abertura a novas experiências, oportunidade de aprendizado, prazer de se sentir útil a uma comunidade (Cardoso, Franco e Oliveira, 2000: 8, grifos meus).

Num contexto em que as mudanças no sistema de proteção social, sob a hegemonia das reformas orientadas para o mercado, apontaram – e continuam apontando - para o encolhimento das responsabilidades sociais do Estado, para a individualização dos custos da proteção e para a transferência de funções e serviços sociais para a sociedade civil e para o mercado, é relevante refletir sobre os significados e as conseqüências desses discursos que procuram, por meio da articulação das idéias de solidariedade e cidadania, resgatar e resguardar um senso de responsabilidade compartilhada, pública, para fundamentar ações de enfrentamento à pobreza. De que forma tais idéias são articuladas nesses discursos e

---

<sup>1</sup> O artigo feminino é usado porque no decorrer do desenvolvimento dessa experiência a qualificação Estratégia foi se consolidando em detrimento da qualificação Programa já que houve um entendimento, por parte dos seus formuladores e executores, de que os objetivos da Comunidade Solidária consubstancializavam muito mais uma estratégia de articulação de atores na implementação de ações sociais do que propriamente um programa de governo (Resende, 2000).

como, nessa operação simbólica, são redefinidas as coordenadas habituais que conferiam o sentido à cidadania e à própria noção de responsabilidade pública? Quais as condições que permitiram a construção e o espraiamento desses discursos na realidade brasileira e quais foram os sujeitos e as forças políticas que lhes deram suporte? Diante de quais projetos já postos eles procuram se apresentar como alternativas nas disputas pela hegemonia? Finalmente, quais projetos de Estado, sociedade e democracia compareceram nesse terreno de disputas? Partindo da preocupação mais ampla de compreender os desafios e os dilemas que se colocam para a construção da democracia no Brasil, essas foram as questões que procurei responder ao longo desse trabalho. Para tanto, investiguei os significados de algumas das referências centrais que vêm comparecendo naqueles, discursos, como *capital social*, *terceiro setor*, *parcerias*, *responsabilidade social* e *investimento privado com fins públicos*.

Minha conclusão é que aquelas referências, pelos significados que possuem e pelos efeitos políticos comuns que produzem, podem ser abordadas como componentes articulados de um mesmo marco discursivo, aqui denominado *participação solidária*, que busca oferecer, em meio às disputas que cercam hoje as mudanças nas políticas sociais, um novo enquadramento para o debate acerca da questão social.<sup>2</sup>

No Brasil, se esse marco discursivo teve na Comunidade Solidária sua expressão mais evidente em termos de ação institucional de combate à pobreza, para além dela, seus princípios constitutivos ecoam, atualmente, em diversas esferas da vida social, criando demandas específicas, de naturezas variadas.

É assim que, em função da legitimidade e crescente importância que ganhou no país o mote da *participação solidária*, foi criada em 1998, uma legislação específica para regulamentar o trabalho voluntariado e, em 2000, a Lei das OSCIPS - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que visou exatamente adequar o marco regulatório das organizações sociais frente às novas responsabilidades e funções que elas passaram a assumir, como a de ter acesso aos fundos públicos e a de construir parcerias com o Estado para a execução de programas e projetos sociais.

---

<sup>2</sup> Tendo em vista um texto mais fluente, usei permutadamente ao longo deste trabalho, em contextos onde o sentido é claro, as expressões *discurso da participação solidária*, *participação solidária* e *marco discursivo da participação solidária* (MDPS) para me referir ao mesmo objeto.

Na mesma direção, sob os princípios constitutivos da *participação solidária*, modalidades associativas já conhecidas comparecem na cena pública com discursos e práticas renovadas, buscando conferir reconhecimento à existência de uma esfera de atuação que, embora se organize no âmbito privado, possuiria caráter e finalidade pública. Esse é o caso das fundações e institutos empresariais, que vêm adquirindo relevância crescente no país, procurando legitimar seu papel no terreno das preocupações com as questões sociais e públicas fora do registro restrito do assistencialismo. De acordo com dados do IPEA, que monitora essa atividade no país, 96% das empresas que contam com mais de 500 empregados desenvolvem algum tipo de ação social e o montante de investimentos, por ano, tem sido o de 4,7 bilhões em ações comunitárias. No estado de Minas Gerais, por exemplo, a pesquisa revelou que o engajamento empresarial em ações sociais cresceu 35% nos últimos quatro anos e, na região do Nordeste, esse percentual, no mesmo período, chegou a 81%.<sup>3</sup> Entram na definição de ação social empresarial as atividades diversas que as empresas realizam em áreas como assistência social, saúde, educação e meio ambiente, envolvendo desde pequenas doações a entidades até projetos mais estruturados e continuados, com públicos-alvo definidos. Também estão sendo considerados, nesse universo, programas sociais que as empresas desenvolvem internamente para atender seus empregados.

Nesse contexto, a expressão *privada com fins públicos* tem circulado com grau razoável de legitimidade no Brasil, sendo utilizada, atualmente, para qualificar organizações sociais novas e velhas.<sup>4</sup> Uma pesquisa realizada em conjunto pelo IBGE, IPEA, ABONG e GIFE constatou, por exemplo, que o surgimento de *Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos* está em crescimento acelerado no país desde a década de 70. Essa pesquisa apontou que 62% delas foram criadas a partir dos anos 90 e, somente entre 1996 e 2002, tal crescimento se deu na proporção de duas vezes e meia.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup>Informações publicadas pelo jornal *Folha de São Paulo*, em 31 de março de 2005. Para maiores informações, consultar o *site* do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br).

<sup>4</sup>Como nos diz Landim (1993), a noção de *nonprofit sector*, *como algo que se constrói fora do mercado e do Estado*, é uma questão dos anos 90. A relevância adquirida por essa noção a partir daquele período se traduz, como indicou a autora, na preocupação de se resgatar, em diferentes contextos, o histórico da participação do universo vasto de entidades que, desde décadas e, até mesmo, séculos, se dedicam a aliviar os problemas humanos.

<sup>5</sup> Consultar IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais e GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (2004).

Por estar implicada com processos políticos ocorridos nas últimas décadas em várias regiões do globo, a *participação solidária* e suas modalidades associativas correspondentes estão presentes em outras realidades nacionais. Como exemplo, Rojas (2002) mostra que vêm sendo atuantes, na Colômbia, novas formas de engajamento empresarial em questões sociais e Panfichi e Chirinos (2002) fornecem indicações sobre a emergência desse fenômeno no contexto associativo dos países que integram o Cone Sul. Na mesma direção, a escolha do Ano Internacional do Voluntariado em 2001, pela Organização das Nações Unidas, indicou a importância que a idéia da solidariedade vem adquirindo numa dimensão global.

Desde uma perspectiva ampla, aqueles processos têm apontado para a dissolução progressiva do padrão de regulação sócio-estatal baseado, para usar os termos de Yazbek (2004), *na articulação direitos, trabalho e proteção social pública*. Como vou argumentar ao longo desse trabalho, o discurso da participação solidária tem ocupado um lugar relevante nesse contexto, promovendo deslocamentos simbólicos que desmancham as referências pelas quais a questão social pôde ser formulada em termos de direito à seguridade.

Para construir a participação solidária como objeto de investigação, amparei-me numa determinada perspectiva analítica que entende os discursos como produtores e comunicadores de significados que, compartilhados, informam e traduzem concepções de mundo, permeadas sempre por certas representações sobre a política e o poder (Alvarez, Dagnino e Escobar, 2000). Assim, as construções discursivas são dimensões integrantes das lutas pela hegemonia, traduzindo idéias que não se restringem a uma esfera cultural supostamente isolada, mas encontram-se materializadas, como argumentaram, entre outros, Williams (1981) e Mouffe (1978), nas práticas sociais e nas instituições em geral. Nessa mesma direção, para Fraser:

Até mesmo as instituições econômicas mais materiais têm uma dimensão cultural constitutiva, irreduzível; estão atravessadas por significados e normas. Similarmente, até mesmo as práticas culturais mais discursivas têm uma dimensão político-econômica constitutiva, irreduzível; são suportadas por apoios materiais (Fraser, 2001: 251).

Como registraram Alvares, Dagnino e Escobar (2000), essa perspectiva analítica é fruto do diálogo de diferentes disciplinas, no qual buscou-se ampliar as concepções de política e cultura, compreendendo-as a partir das suas relações constitutivas. Uma concepção descentrada de poder fundamenta essa perspectiva que, ao considerar as *dimensões políticas do cultural*, ilumina a presença da política nos mais variados espaços da vida social. Da mesma forma, afirmam aqueles autores, considerando *as dimensões culturais do político*, tal perspectiva enfatiza que as relações de poder *expressam, produzem e comunicam significados*. Portanto, nesse trabalho, fiz do meu objeto de investigação os discursos construídos em torno da *participação solidária*, tomando-os como dimensões integrantes das disputas que vêm produzindo, desde as últimas décadas, mudanças significativas no modo de produzir e executar as políticas sociais.

### **Procedimentos de pesquisa e organização do trabalho**

Para realizar a pesquisa, selecionei como referentes empíricos o desenvolvimento da Comunidade Solidária e do Fome Zero, dando particular importância a forma como, nessas experiências, apareceram articulados o campo renovado do protagonismo empresarial, um dos principais suportes do terceiro setor no Brasil. A partir daquelas experiências, procurei compreender como a solidariedade e a participação passaram a “se encontrar” no Brasil como referências fundadoras de programas de combate à pobreza.

Com relação aos procedimentos de pesquisa, usei as seguintes fontes de investigação: a) documentos e textos oficiais sobre a Comunidade Solidária e o Fome Zero, bem como sobre a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida; b) artigos e matérias publicadas pela imprensa sobre essas experiências e sobre temáticas como pobreza, participação, terceiro setor, democracia, solidariedade e políticas sociais; c) *home pages* e alguns boletins eletrônicos que trazem informações sobre organizações que se identificam com o terceiro setor e sobre as atividades desse universo; d) entrevistas com indivíduos que estiveram diretamente envolvidos com as experiências selecionadas<sup>6</sup> e indivíduos cujas trajetórias políticas pudessem me ajudar a compreender como os

---

<sup>6</sup> Entrevistei indivíduos que estiveram no comando nacional da Comunidade Solidária e do Fome Zero e indivíduos envolvidos com a implementação de algumas das suas ações na cidade de Maringá/Paraná. A realização de entrevistas com esse segundo grupo de indivíduos teve por objetivo buscar informações que me ajudassem a completar e enriquecer a análise sobre o desenvolvimento daquelas duas experiências nacionais.

princípios do *terceiro setor*, da *responsabilidade social* e do *investimento privado com fins públicos* se constituíram em temas de preocupação no universo da sociedade civil brasileira; e) pesquisa bibliográfica sobre a crise do Estado, as mudanças em curso nas políticas sociais e sobre o tema do terceiro setor e da participação como elementos inovadores de políticas públicas.

Abordei essas fontes a partir de algumas perguntas chave, elaboradas previamente, adotando uma perspectiva de investigação qualitativa, baseada em entrevistas abertas - ao todo foram 19 - e na coleta de um volume de documentos que fosse suficientemente capaz de evidenciar os significados que podem ser atribuídos à idéia da solidariedade como princípio de ações *públicas, participativas e cidadãs* de enfrentamento à pobreza. A relação dos documentos pesquisados e das entrevistas realizadas pode ser encontrada no apêndice.

O trabalho está assim organizado: na introdução, analiso as condições que engendraram, desde uma perspectiva ampla, a *participação da sociedade civil* como princípio relevante a informar a elaboração das políticas públicas. Centrando a discussão no Brasil, analiso o papel que tiveram, na conformação daquelas condições, as lutas pela democracia empreendidas nos anos 70 e 80 e, de outro lado, a implementação das reformas orientadas para o mercado. Indicando as distintas demandas por participação social que estiveram no bojo daqueles dois processos, analiso a aplicação das políticas de ajuste no país e traço, em linhas gerais, suas implicações para as políticas sociais. Como desdobramento, explico quais são as questões que, do meu ponto de vista, conferem à investigação dos princípios constitutivos da *participação solidária* uma relevância particular para compreender as mudanças em curso no tratamento da questão social.

No primeiro capítulo, parto da discussão de como a filantropia foi formulada como resposta à questão social, emergente nas sociedades industriais européias no transcorrer do século XIX, para analisar a novidade representada pelo horizonte de regulação baseado no Estado de Bem Estar e para indicar, assim, a nervura dos significados implicados com sua crise. Nesse capítulo, procuro identificar as condições de emergência de alguns dos princípios constitutivos centrais do marco discursivo da *participação solidária* e mostrar como eles, de um lado, circunscrevem um determinado terreno de debate para a democracia e, de outro, conferem um novo enquadramento para o debate acerca da questão social.

No segundo capítulo, analiso a Ação da Cidadania Contra a Fome e seus desdobramentos no Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar) como uma maneira de compreender a emergência, no país, das referências das parcerias, da descentralização e da solidariedade no campo de produção de políticas de combate à pobreza. Mostro que o fechamento do Consea e a criação e o desenvolvimento da Comunidade Solidária, no governo Fernando Henrique, estiveram intimamente vinculadas às intenções políticas informadas pelo projeto de ajuste e com suas demandas por um determinado tipo de participação que não encontrava respaldo no Consea. Analiso o quanto esse processo foi permeado por disputas e convergências entre duas matrizes distintas de participação. O último item desse capítulo fica centrado no objetivo de compreender os significados próprios do novo referencial de ação social formulado e implementado pela Comunidade Solidária para examinar o tipo de responsabilidade pública que é proposto desde a participação solidária.

No terceiro capítulo, identifico como as idéias de *investimento privado com fins públicos*, *terceiro setor* e *responsabilidade social* adentram no debate político brasileiro. Discuto, particularmente, o papel que o protagonismo empresarial renovado teve naquele processo, procurando compreender os sentidos que a cidadania, a participação social e a noções de responsabilidade social e investimento privado com fins públicos assumem no bojo dos seus discursos e práticas. Faço um paralelo entre os significados conferidos por esses sujeitos a suas práticas e os significados que a filantropia do século XIX portava com o objetivo de situar as particularidades que possuem, atualmente, o mote do engajamento voluntário e responsável no terreno das preocupações com as questões sociais e públicas. Em seguida, analiso as diferenças entre os princípios constitutivos da participação solidária e os constitutivos dos movimentos sociais nas suas atribuições de significados à participação e à cidadania, identificando as disputas e as tensões políticas que daquelas diferenças decorreram a partir dos desafios que foram colocados para a segunda matriz na nova conjuntura política dos anos 90.

Finalmente, no quarto capítulo, examino a experiência do Fome Zero, enfocando-o como mais um dos espaços nos quais se deram as disputas no Brasil entre concepções distintas de políticas participativas de combate à pobre e à fome. O objetivo foi

compreender como, no interior de um governo petista, tais disputas ocorreram e que resultados tiveram.

## Introdução

Nas últimas décadas, em várias regiões do globo, dois processos políticos distintos engendraram a participação da sociedade civil como princípio relevante a informar o desenho de políticas públicas, particularmente as de cunho social: de um lado, a emergência da sociedade civil como esfera (re) valorizada da ação política e, de outro, as reformas orientadas para o mercado. Nos países diversos em que se desenrolaram, tais processos assumiram ritmos e impactos variados. A intenção aqui é, exatamente, focá-los a partir da realidade brasileira.

A (re) valorização da sociedade civil como esfera de atuação política foi resultado do contexto amplo dos anos 70 e 80, no qual novos movimentos sociais surgiram na cena pública e, no seu conjunto, colocaram no centro do debate sobre a democracia a crítica aos modelos de gestão pública centralizados e/ou autoritários. Como indica Costa (1994), no Leste europeu, esse processo esteve envolvido com o término do que se convencionou denominar *socialismo real*. As reivindicações de liberdade de imprensa, de associação e reunião, de participação no poder, de pluralismo político e de Estado de direito, evidenciaram a existência de uma sociedade civil que reclamava para si o direito de fazer política, até então “monopolizado” pelo Estado. Na Europa ocidental, o aparecimento de novos movimentos sociais evidenciou uma das faces da crise do Estado de Bem Estar. Naquela realidade, movimentos variados reivindicaram o reconhecimento de princípios de integração social que não aqueles restritamente formulados pela burocracia estatal. Finalmente, a relevância recente da sociedade civil deveu-se às novas práticas e reivindicações protagonizadas pelos novos movimentos sociais latino-americanos durante o processo de transição de regimes autoritários para regimes democráticos.

No caso do Brasil, as lutas sociais empreendidas pelo *campo movimentalista*<sup>7</sup> contribuíram para conformar um pólo da sociedade civil, mais amplo e heterogêneo, de

---

<sup>7</sup> Essa expressão foi usada por Doimo (1995). Partindo da contribuição oferecida pelo trabalho de Sader (1988), ela a usou para definir a rede de relações constituídas em torno dos movimentos sociais que emergiram nos anos 70 e 80, mostrando como a formulação dos seus discursos e práticas contou com o suporte de sujeitos e instituições variadas, como setores da Igreja, organizações de esquerda, intelectuais e centros de assessorias. A noção de campo, como designação do conjunto dos significados compartilhados que constituem os discursos e as práticas dos sujeitos múltiplos envolvidos com os movimentos sociais, foi também utilizada por outros autores. Alvarez e Dagnino (1995), por exemplo, ao usar aquela noção, chamam a atenção para os as várias formas de vínculos existentes entre esses sujeitos, que podem, dependendo das

contestação ao governo militar. A importância particular do campo movimentalista naquele processo esteve no fato de que foi capaz de construir uma linguagem afirmativa dos direitos que imprimiu novos significados às reivindicações por cidadania e por democracia no país.

Na origem da construção desses significados, a defesa da autonomia em relação ao Estado apareceu como elemento central. E se essa defesa foi formulada muito em função do Estado autoritário e violento que se tinha naquele período, ela traduzia, numa perspectiva mais ampla, o interesse daqueles movimentos em serem reconhecidos pelos poderes instituídos como sujeitos portadores de direitos. Posicionar-se nesse estatuto perante o Estado significava instituir a sociedade como sujeito político legítimo num país em que a concepção do “Estado como demiurgo da nação”, abrigada de modos variados por setores politicamente heterogêneos, fundamentou, ao mesmo tempo, formas autoritárias e paternalistas de exercício do poder e estratégias de apropriação privada, por parte de setores privilegiados, dos espaços de decisão e dos recursos públicos. Nessa perspectiva, aquela demanda interpelava uma dimensão importante dos processos que estiveram na origem das desigualdades sociais brasileiras e que permaneceu ativa a garantir suas condições de reprodução nos diferentes momentos vividos pelo país.

O processo de restauração das instituições democráticas abriu, para o campo movimentalista, a partir dos fins dos anos 80, terrenos novos para a disputa dos rumos da democracia. Pouco a pouco, e em meio a conflitos internos, a defesa da autonomia, dentro daquele campo, foi-se combinando com a reivindicação, mais enfática, da participação social nas políticas públicas.<sup>8</sup> Tal reivindicação, que esteve fortemente presente no período da Assembléia Nacional Constituinte e que teve no Partido dos Trabalhadores seu suporte partidário privilegiado, aspirava à construção de novos espaços institucionais que

---

circunstâncias, ser mais ou menos visíveis, assumir características mais ou menos formais. Vínculos que podem se apresentar *flexíveis e plásticos* e que, como uma espécie de *teia*, atravessam uma multiplicidade de espaços, como o Estado, partidos, associações civis e academia. Teias cujos eixos articuladores variam de acordo com a correlação de força existente num determinado momento e por meio da qual os sujeitos constroem, recebem e difundem diversos temas para a esfera pública. Faço uso da noção de campo me fundando nessas considerações, deixando sublinhado que, no interior do que estou considerando *campo movimentalista*, estiveram e estão presentes, circularam e circulam um conjunto heterogêneo de sujeitos, oriundos de setores da Igreja, de centros de assessorias e ONGs, da academia, de organizações de esquerda, de sindicatos e diversos movimentos sociais.

<sup>8</sup>Para os movimentos sociais, a operação dessa combinação foi conflituosa e evidenciou, nos discursos e em experiências de gestões públicas realizadas nos fins dos anos 80, tensões que demandaram a construção de novas concepções a respeito da idéia de participação e do próprio Estado. Vários trabalhos registraram e analisaram esses conflitos e suas formas de processamento, como, por exemplo, Silva (1998), Pontual (1995) e Carvalho (1997).

permitissem com que as decisões políticas resultassem de um processo público amplo de explicitação e negociação dos diferentes interesses que perpassam o tecido social.

Assim, o “fortalecimento da sociedade civil” foi se configurando para esse campo como uma idéia-força nas suas lutas para desprivatizar o Estado, distribuir seu poder e abrir os processos de decisão àqueles setores que historicamente deles foram feitos ausentes. A construção de espaços fundamentados na partilha do poder entre Estado e sociedade civil abria possibilidades para que os projetos políticos fossem explicitados e disputassem espaço e hegemonia num terreno democraticamente regrado. O horizonte presente era o de fazer valer, efetivamente, os direitos já reconhecidos e o de ampliar seu escopo, na medida em que demandas variadas poderiam passar por negociações públicas e conquistar aquele estatuto. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, garantidos pela Constituição de 1988 como estruturas integrantes do desenho institucional de várias áreas – como Saúde e Assistência Social – e as múltiplas experiências que foram aparecendo no cenário nacional a partir dos anos 90, sobretudo nos governos municipais petistas, como os Orçamentos Participativos, apontaram, para muitos, as possibilidades de concretização daquele horizonte.

As experiências participativas, então inspiradas naquelas reivindicações, descortinaram, no seu desenrolar, dilemas variados. Elas tiveram dificuldades e sofreram discontinuidades resultantes da tentativa de se levar um projeto de democracia ampliada para uma estrutura estatal que, a despeito das inovações promovidas pela nova Constituição, ainda configurava-se pouco permeável à participação. Atravessando e alimentando essa estrutura, concepções autoritárias de exercício do poder - presentes tanto em determinados segmentos do Estado quanto em representantes variados da sociedade civil - também constituíram obstáculos fortes para a democratização dos espaços de decisão. Além disso, aquelas experiências iluminaram algumas das lacunas e contradições localizadas no próprio âmbito dos sujeitos portadores daquele projeto.<sup>9</sup>

É preciso sublinhar ainda que, como analisou Telles (2001), se as reivindicações por direitos que circularam nos anos 80 legaram avanços notáveis para a construção

---

<sup>9</sup> Há uma ampla e heterogênea bibliografia que tematiza esses processos. Chamo a atenção, em particular, para o trabalho de Paes de Paula (2005), que analisa as lacunas do campo movimentalista na proposição de respostas mais amplas à reforma do Estado, e para o trabalho recente de Teixeira e Tatagiba (2005), que demonstram a convivência na prática dos movimentos sociais da defesa de espaços participativos e de estratégias privadas de encaminhamento de demandas ao Estado.

democrática brasileira, por outro lado, tal legado defrontou-se com a gramática excludente que conformou historicamente nossa sociedade, na qual as práticas de organização e representação se generalizam com dificuldades para além daqueles que estão dentro do raio de interpelação de sindicatos, partidos e associações civis.

Se esse conjunto de fatores demandou desafios e impôs dificuldades para que as experiências participativas concretizassem as aspirações que carregavam, elas, contudo, não deixaram de evidenciar que nas disputas pelos rumos do país estaria presente, a partir dos fins dos anos 80, um projeto *reinventado de democracia* (Paoli, 1995).

Nesse terreno de disputa, veio se afirmando na década seguinte um outro projeto que daria, a partir de então, suporte à implementação das reformas orientadas para o mercado no Brasil. Reformas que já vinham sendo implementadas em várias regiões do globo e que conformam um conjunto de políticas articuladas em torno do princípio de transferir para o mercado o maior número possível de atividades e de minimizar, até o limite, a intervenção do Estado neste.<sup>10</sup> Tais reformas tanto impuseram restrições aos impactos democratizantes daquelas experiências participativas construídas desde as reivindicações do campo movimentalista, quanto colocaram, para esse campo, como se verá ao longo do trabalho, dilemas importantes vinculados ao fato de também defenderem, de forma aparentemente comum, a participação da sociedade civil nas políticas públicas.

Compartilhando da nova hegemonia neoliberal externa e sob o contexto de esgotamento do modelo desenvolvimentista, cuja crise, em parte, é consequência daquela hegemonia, a coalizão que deu início e sustentação à agenda de reformas no Brasil foi resultado de um novo consenso elaborado no seio das elites políticas e intelectuais brasileiras a respeito da “estratégia de desenvolvimento”, fortemente informado por uma orientação *desestatizante e internacionalizante* (Sallum Jr., 2000). A coligação eleitoral e as forças sociais articuladas em torno da candidatura de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1994, expressaram esse consenso no país com muito mais coesão do que a de Collor de Melo, cujo governo iniciou aquele movimento reformista.

---

<sup>10</sup> Vale mencionar que as políticas interligadas que conformaram o escopo amplo do que veio sendo designado como reformas estruturais - como abertura comercial, liberalização financeira, privatização e reforma da seguridade social -, embora apresentadas como um pacote completo, foram implementadas segundo ritmos muito diversos e segundo variações setoriais nas várias realidades nacionais. Sobre a ocorrência desse processo em vários países considerados em desenvolvimento, consultar Velasco e Cruz (2004).

Em concordância com algumas análises, considero que a *redução do alcance do conflito político*<sup>11</sup> – que se traduziu, freqüentemente, pelo *obscurecimento da existência de projetos em disputa*<sup>12</sup> – constituiu a estratégia mais importante por meio do qual as forças dirigentes desse movimento reformista procuraram construir, na realidade brasileira, a hegemonia em torno da necessidade do “ajuste” - mote das reformas orientadas para o mercado.

Ainda nas eleições presidenciais de 89, um efeito político da mesma natureza já estivera presente. Tosi (2000) nos mostra, por exemplo, que, embora naquela campanha dois conjuntos de forças políticas com diagnóstico e propostas diferentes para o enfrentamento da crise do Estado tenham se contraposto, tais divergências foram, do ponto de vista do apelo ao eleitorado, obscurecidas pelo aparente consenso dos candidatos em torno da condenação das práticas clientelistas e fisiológicas disseminadas a larga no governo Sarney:

Óbvio que a economia não esteve ausente da discussão política. Óbvio também que é possível detectar quais interesses econômicos estavam em jogo naquela disputa. O que desejo frisar no entanto é que a estabilização monetária e as reformas orientadas para o mercado, embora fossem temas cruciais da agenda política, não foram os temas mais fortes em torno dos quais construiu-se, do ponto de vista dos destinatários dos apelos à mobilização eleitoral, a polarização política verificada na disputa, mas sim antes a questão do *universalismo de procedimentos*, posta em pauta pelo sentimento vago de indignação contra a política do “É dando que se recebe”. (Tosi, 2000: 32, grifos do autor).

A campanha presidencial de FHC, em 1994, conferiu à redução do alcance do conflito político um conteúdo estratégico cuidadosamente elaborado. Esforçando-se para circunscrever a disputa eleitoral à obtenção do consenso em torno das políticas de combate à inflação, FHC saiu vitorioso, segundo Tosi (2000), por conseguir *definir o terreno do jogo político*, vinculando o fim das mazelas sociais à política de estabilidade monetária.

Numa perspectiva mais ampla, foi por ter logrado razoável êxito em definir os *termos do debate político* acerca da democracia e da sua relação com um determinado projeto econômico que a coalizão aglutinada em torno de FHC conseguiu acumular forças

---

<sup>11</sup> Tosi (2000).

<sup>12</sup> Dagnino (2002 e 2004).

para dar continuidade e aprofundar o movimento de reformas orientadas para o mercado no Brasil.

A implementação do escopo amplo da agenda dessas reformas foi acompanhada por um discurso que procurou dissociá-la da idéia de Estado mínimo. A questão não era, segundo seus formuladores, “mais” ou “menos” Estado, mas sim “o Estado necessário”.<sup>13</sup> Colocadas nesses termos, as reformas foram justificadas, sobretudo, por meio de argumentos técnicos, financeiros e administrativos, integrando aquilo que foi denominado como modelo gerencial de gestão.<sup>14</sup> A crise fiscal do Estado emergiria, a partir de então, como o eixo para o debate sobre um diversificado e amplo conjunto de problemas, emoldurando, para significativas parcelas da sociedade, o próprio debate acerca da democracia no país.<sup>15</sup> Nos dois mandatos de FHC, as reformas foram associadas à

---

<sup>13</sup> Evans (1993) identifica três ondas que marcaram o pensamento sobre o Estado. A primeira vigorou nos anos 50 e 60 e foi fortemente marcada pela afirmação do papel do Estado nos processos de desenvolvimento. A segunda onda se desenrolou entre os anos 70 e 80 e, ao contrário da primeira, firmou o Estado como problema. No final dos anos 80 e nos anos 90, uma terceira onda de pensamento recupera a importância do Estado, mudando os termos do debate: o Estado passa a ser considerado alvo de reformas para desempenhar o papel de regulação necessário ao próprio funcionamento das instituições econômicas. Como será discutido no próximo capítulo, a percepção característica dessa terceira onda também ecoou nos organismos internacionais, como o Banco Mundial, que procuraram, ao longo dos anos 90, se desvincular, no plano discursivo, da referência do Estado mínimo. É possível dizer que essa matriz política, identificada por Evans como terceira onda, constituiu-se também o *locus* no qual a Terceira Via, como um movimento intelectual e político, procurou se legitimar. De acordo com Anthony Giddens, seu teórico conhecido: *Há uma diferença entre um Estado grande, medido pelo número de funcionários ou pelo tamanho de seu orçamento, e um Estado forte. Em qualquer circunstância, podemos perguntar: Será que um aumento marginal na abrangência do Estado melhorará o acesso de cidadãos aos benefícios sociais e econômicos básicos, ou um decréscimo serviria melhor a esse propósito?* (Giddens, 2001: 63).

<sup>14</sup> Para uma análise da implementação desse modelo de reforma, que não se restringiu ao Brasil, já que inserida nas tendências políticas e econômicas atuais do capitalismo, consultar, dentre outros, Paes de Paula (2003) e Souza e Carvalho (1999).

<sup>15</sup> Esse enquadramento do debate democrático nos termos da crise fiscal constituiu-se no maior sucesso alcançado pelos dirigentes das reformas orientadas para o mercado no Brasil, pois firmou-se como referência para o debate público para além dos anos 90. Como exemplo, nas eleições de 2003, a redução do número de vereadores nas câmaras municipais foi incluída na agenda do debate nacional sob o argumento de que essa redução economizaria recursos que poderiam e deveriam ser aproveitados em outras áreas. A questão – central – da representatividade política das câmaras municipais, e o impacto da redução de vereadores na qualidade dessa representatividade, não foi incluída como tema relevante dessa agenda de discussão por parte de significativos setores que se manifestaram sobre o assunto. Vale lembrar que, como notou Hirschman (1992), nos anos 70, os argumentos críticos de James O'Connor sobre a crise fiscal do *Welfare*, a partir de uma vertente de esquerda, foram apropriados de forma particular por alguns pensadores neoliberais para dar voz à argumentação de que os gastos do Estado deveriam ser enxugados sob condição de garantir a democracia. Cumpre notar que o tratamento “naturalizado” conferido à crise fiscal do setor estatal firmou-se como referência para uma variada produção acadêmica sobre políticas públicas no Brasil, temática que veio adquirindo importância no país na década de 90. Esse tratamento naturalizado impede que as análises problematizem a construção política do consenso produzido em torno da crise fiscal, obscurecendo as divergências significativas que podem subjazer a ele.

superação da crise fiscal do Estado, à continuidade e sucesso do Plano Real<sup>16</sup> e à garantia da eficiência dos serviços públicos (Souza e Carvalho, 1999). Seus antagonistas foram nomeados, entre outros, como *atrasados*, *neoconservadores* e *guardiões do passado*, cujos interesses defendidos, se não ilegítimos, no entanto, seriam incompatíveis com o novo paradigma global macroeconômico orientado pelo equilíbrio fiscal. Nesses termos, as reformas foram colocadas, em alguns momentos, como necessidade histórica:

Quem está contra a reforma é atrasado, quem está contra a reforma é guardião do passado [...] Neoconservadorismo é não querer a reforma, é se aferrar a velhas idéias, de boa-fé, não nego, mas há frases bíblicas que qualificam o que acontece com esse tipo de gente. De boa-fé, mas não ajuda. [...] a história, queiramos ou não, não sei se ela é uma roda, mas ela atropela. Ela não vai parar. E o Brasil vai estar muito afinado com a história. E este governo fará tudo que puder para estar ao lado da história, se não puder estar à sua frente.<sup>17</sup>

Pode-se perceber, portanto, que o discurso mobilizado na luta para definir os *termos do debate* tratou, muitas vezes, de não atacar diretamente os fins últimos defendidos pelos seus antagonistas, como o primado da justiça social frente ao mercado. Mas, qualificados como atrasados, esses seriam incapazes de fornecer as respostas apropriadas e necessárias aos problemas do mundo contemporâneo. As reformas, em alguns momentos, apareceram como um imperativo histórico frente ao qual as orientações políticas contrárias estariam fadadas ao fracasso.

O programa de privatização, espinha dorsal das reformas orientadas para o mercado, visou construir um novo registro para os papéis e responsabilidades do setor público e privado no fomento e na condução das políticas de desenvolvimento. Nessa ótica, as funções estatais deveriam ser a de coordenar e regular os processos de desenvolvimento,

---

<sup>16</sup> De acordo com Lourenço (1996), o programa de estabilização do Plano Real continha semelhanças com planos econômicos aplicados na Bolívia, Peru, México e Argentina. Segundo a autora, essa safra de planos tinha em comum políticas de redução de alíquotas para importação, valorização cambial e todos obtiveram sucesso no controle da inflação, mas promoveram recessão, desemprego crescente, dívida pública alta e dificultaram a retomada do crescimento econômico nos seus respectivos países. No Brasil, embora a política de estabilização tenha provocado um aumento de curto prazo do poder de compra das classes populares, a sua manutenção no médio prazo fez aumentar o desemprego e provocou concentração de renda. Dados sobre esse fenômeno podem se encontrados em PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO E SOLIDARIEDADE (2003).

<sup>17</sup> Frase retirada do discurso que FHC fez na abertura do Seminário sobre Concessões de Serviços Públicos, em Brasília, abril de 1995. Os discursos feitos pelo ex-presidente durante seus dois mandatos foram publicados, em vários volumes, em 2002. Para obter a referência completa dessa publicação, consultar na bibliografia Cardoso (2002).

pois as demandas geradas pelo acirramento da internacionalização da economia, altamente competitiva e tecnologicamente avançada, tornariam anacrônica a função produtiva que até então o Estado desempenhava, devendo, então, ser assumida pelo setor privado, considerado, nessa perspectiva, mais eficaz e eficiente.

Nesse período, por meio de dispositivos legais criados pelo governo federal e submetidos ao Congresso Nacional, empresas nacionais e internacionais passaram a ter tratamento mais igualitário no país, que adotou, ao longo da década de 90, um programa de abertura comercial – item que integrava os acordos feitos no período entre o governo brasileiro e os organismos financeiros internacionais. A flexibilização dos contratos de trabalho foi tema permanente dessa agenda, já que os direitos sociais trabalhistas passaram a ser considerados obstáculos ao crescimento econômico por onerarem as empresas privadas com gastos que dificultariam sua capacidade de competição no mercado internacional. Os direitos sociais, constitucionalmente regulados, foram culpabilizados pelo déficit do setor público e apontados como os responsáveis pelas dificuldades do equilíbrio fiscal.

Nesse contexto, os gastos públicos com “a área social” sofreram restrições<sup>18</sup>, justificadas com o argumento de que o problema da política social não era de grandeza de recursos, mas sim de má gerência, falta de focalização e a existência de práticas de corrupção e clientelismo por parte da burocracia estatal. Além disso, constituiu parte importante daqueles argumentos a afirmação de que a política de estabilização, promovendo o fim da inflação, proporcionaria uma melhora nas condições de vida dos mais pobres e que, portanto, a política econômica então implementada seria aliada, não inimiga das políticas sociais.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Já em 1995, dados do Tribunal de Contas mostraram a queda nos gastos de vários programas: a assistência social e defesa dos direitos das crianças e adolescente experimentaram decréscimos de 82,0% e os programas de desenvolvimento urbano, queda de 46,0% (Dain, 1996). Novamente, em 1999, em função do acordo firmado com o FMI naquele ano, os gastos sociais previstos não foram executados em várias áreas. O Relatório do INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos - intitulado *Execução Orçamentária no Primeiro Ano do Acordo do Governo com o FMI (1999)* aponta vários exemplo nessa direção. Dentre eles, na área dos direitos da criança e adolescentes, conforme o relatório, o programa de Apoio ao Atendimento Infrator só teve 24% dos seus recursos previstos naquele ano efetivamente implementados. Os recursos não aplicados foram gastos com o pagamento do serviço da dívida pública.

<sup>19</sup> Nos jornais do período, estão registradas manifestações de expoentes do governo nessa direção. Assim, nas palavras de Milton Seligman, então secretário executivo da Comunidade Solidária, o equilíbrio econômico e a disciplina fiscal consistiam em estratégias necessárias ao *surgimento dos meios para apoiar o desenvolvimento social* (Folha de São Paulo, 19/05/99). E, participando de um seminário promovido pelo

No leque que compõe as políticas sociais, as reformas sinalizaram, de forma geral, a mudança de um paradigma centralizado e estatal de produção e oferta de serviços para um modelo descentralizado e desestatizante, incorporando componentes de mercado e de responsabilização individual nas políticas de proteção e novas formas de alocação dos recursos.

Foi assim que a proposta de reforma da previdência elaborada ainda pelo governo de FHC passou a vincular o benefício à seguridade previdenciária não apenas ao tempo de serviço de cada um, mas ao tempo de contribuição que o indivíduo oferecia ao sistema, além de estabelecer idade mínima para a aposentadoria e definir modalidades diferenciadas de acesso de acordo com a capacidade de poupança individual. A proposta de reforma previdenciária foi enviada ao Congresso em 1995 e só foi aprovada em 1998, com restrições em relação à versão original inicialmente formulada pelo governo.

Por meio de programas como o Bolsa - Escola e o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), o governo federal passou a destinar diretamente às famílias uma soma de recursos para que conseguissem manter um patamar básico de condições de vida. A novidade, além da alocação direta de recursos, é que o acesso aos benefícios ficava, no âmbito desses programas, condicionado a contrapartidas.<sup>20</sup>

---

Banco Mundial, o ministro Malan denominou de *visão tradicional* considerar o problema da pobreza do ponto de vista do aumento de recursos (*Folha de São Paulo*, 17/10/2000). Na mesma direção, Fernando Henrique disse, várias vezes, que o objetivo do governo não é gastar, mas gastar bem, e que os cortes visavam, sobretudo, evitar desperdícios na área social: *não vamos cortar. Vamos, sim, combater o desperdício, porque ele existe [...] Aquele que está na área social tem que pensar o seguinte: será que eu não posso fazer talvez melhor e mais com menos, desde que eu mude o modo de trabalhar?* Essa declaração foi feita em discurso realizado em março de 1999, em Brasília, na cerimônia de posse da secretária executiva da Comunidade Solidária. Vale mencionar que o debate político e intelectual sobre políticas sociais é, hoje, marcado por polarizações, que se expressam na defesa da universalidade *versus* defesa da focalização, na defesa da ampliação *versus* a defesa do melhor emprego do gasto social. Um panorama desse debate pode ser encontrado na Revista Econômica, RJ, volume 5, 2003. Também os artigos de José Márcio Camargo e Márcio Pochmann, publicados no jornal *Folha de São*, nos dias 07/12/2003 e 22/12/2003, respectivamente, fornecem exemplos da polarização mencionada.

<sup>20</sup> O programa Bolsa Escola foi inicialmente desenvolvido no Distrito Federal, sob o governo de Cristóvão Buarque/PT. O governo de Fernando Henrique ampliou o programa, dando-lhe um escopo nacional. Tinha como proposta a concessão de benefício monetário mensal a famílias com renda inferior a R\$ 90,00 em troca da manutenção de suas crianças nas escolas. Uma vez beneficiária, a família passava a receber R\$ 15,00 mensais, por aluno, limitado a R\$ 45,00, ou três crianças por família. No PETI, para receber a bolsa do programa, as famílias tinham que assumir compromissos com o Governo Federal, garantindo: uma frequência mínima das crianças e adolescentes na escola; o não retorno ao trabalho dos filhos menores de 16 anos e a participação das famílias nas ações sócio-educativas e de geração de renda. Tanto o Bolsa Escola como o PETI foram operacionalizados por meio do engajamento do poder público e da sociedade civil locais, que se responsabilizavam pela fiscalização da implementação do programa bem como pelo cadastro dos

A instituição de contrapartidas acompanhou a tendência, que veio se afirmando nas últimas décadas em vários países da América Latina, da substituição de políticas universais por políticas focalizadas nas quais o acesso aos benefícios depende de uma cota de responsabilidade individual. E as políticas focalizadas, exigências da rigidez fiscal, foram defendidas pelo governo FHC como parte integrante de uma política de opção pelos pobres.<sup>21</sup>

O voluntariado passou também a ser incentivado e tornou-se um componente cada vez mais presente no âmbito da formulação de diferentes políticas sociais. Um exemplo nessa direção foi o SSV – Serviço Social Voluntário, criado em 1997 e financiado com recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador. Esse programa proporcionava a qualificação profissional de jovens na faixa de 18 anos que, como contrapartida, deviam desenvolver trabalhos voluntários nas suas comunidades.

No seu conjunto, esses princípios tornaram-se o terreno comum a informar as inovações realizadas nas políticas sociais, nas últimas décadas, em diversos países, já que fizeram parte do mesmo pacote que determinou as políticas de ajuste.<sup>22</sup>

A implementação dessas orientações consistiu no segundo ciclo de reformas efetuadas nos anos 90 no sistema de proteção social brasileiro, pois, em 1988, a nova Constituição já havia estabelecido mudanças importantes em termos de princípios e ordenação institucional, entre as quais a descentralização, a constituição de espaços participativos e a universalização de alguns direitos sociais.<sup>23</sup> Como já foi notado, aspirando a democratização do poder nos processos de formulação de políticas públicas e a universalização da cobertura das políticas sociais, tais princípios constituíram-se bandeiras

---

beneficiados. O governo Lula, como se verá mais à frente, deu continuidade aos princípios desses programas, instituindo o Bolsa Família.

<sup>21</sup> Assim se pronunciou FHC, em março de 1999, durante reunião com interlocutores dos estados da Comunidade Solidária, em Brasília: [...] *claramente há opções de política social. E a opção pode não ser a mais simpática às camadas mais cultas, mas é a que mais se necessita neste país, que é atender as camadas menos cultas, que não têm voz, que não escrevem no jornal, que não criticam o governo, que não falam de neoliberalismo [...] O governo tem, portanto, uma clara opção [...] pelas camadas menos favorecidas da sociedade, com clareza.*

<sup>22</sup> Esses princípios assumiram especificidades de acordo com o contexto social e político no qual foram implementados, bem como seus impactos nos sistemas de proteção variaram em cada país. Há indicações de como se deu esse processo nos vários países da América Latina nos trabalhos de Draibe (1995) e Mauriel (2000).

<sup>23</sup> Para uma efetiva implementação dos princípios da descentralização e da participação pesaram uma série de constrangimentos. Sobre esse assunto, consultar, dentre outros, Almeida (1995), Arretche (1997) e Tatagiba (2002).

dos movimentos sociais e dos seus partidos aliados no processo constituinte.<sup>24</sup> Nas reformas de FHC, os princípios da participação e da descentralização foram incorporados, porém, como elementos integrantes das responsabilidades sociais do Estado e a centralização do poder real de decisão acerca de um conjunto de ações que visavam o encolhimento dos conteúdos das políticas públicas e dos recursos a elas destinados.

Como exemplo, o Ministério da Educação implementou o Programa Dinheiro na Escola, promovendo, por meio deste, a descentralização do gerenciamento dos recursos de apoio ao ensino fundamental para as unidades escolares. Paralelamente, foram criados Conselhos de Fiscalização e Acompanhamento para alguns dos programas, como foram os casos do Conselho da Alimentação Escolar e do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Nessas mudanças, enfatizando termos como participação e autonomia escolar, o governo deslocou para as unidades escolares a responsabilidade pelas suas próprias condições de funcionamento e chamou a sociedade para compor aqueles conselhos que tinham o caráter estrito de controlar e fiscalizar a implementação das políticas, mas não de interferir na sua formulação. Ao mesmo tempo, as escolas públicas foram incentivadas a buscar a participação de voluntários para promover programas de aprendizagem ou para resolver situações de precariedade.

Nesse contexto, as reformas implementadas foram defendidas pelo governo como instrumentos que concretizariam as aspirações que a sociedade vinha manifestando pela participação e pela descentralização, quando, no entanto, a esses princípios eram conferidos conteúdos políticos distintos daqueles que haviam informado as reivindicações dos movimentos sociais nas suas lutas pela democracia.<sup>25</sup> Defendida e praticada por meio de um viés restritamente administrativo, a participação social foi concebida como instrumento aliado e necessário de um governo orientado pela rigidez fiscal que, procurando definir os termos do debate sobre políticas sociais, centrava os argumentos em torno da necessidade

---

<sup>24</sup> O Movimento Nacional de Reforma Urbana e o Movimento Sanitarista, por exemplo, empunharam a bandeira da descentralização como parte das suas reivindicações dirigidas à democratização da gestão das políticas urbanas e de saúde, respectivamente.

<sup>25</sup> Gnerre (1994), analisando as imbricações existentes entre a linguagem, a escrita e o poder, mostra que determinadas palavras, como participação e democracia, por possuírem um histórico social importante, quando mencionadas, fazem-se conectar imediatamente a um conjunto de significados. Dependendo das intencionalidades políticas, quando se mobiliza esses significados, procura-se sempre passar uma noção de regularidade e estabilidade quando, no entanto, pode haver jogos de exclusão e descontinuidades operando, como o caso discutido demonstra.

de combater a corrupção e o desperdício dos gastos públicos, ao mesmo tempo em que procurava diminuir a importância dos cortes que realizava na área social.

É assim que, nessa perspectiva, a defesa do “fortalecimento da sociedade civil” também compareceu como elemento central, porém, vinculado ao progressivo movimento de dissolução do padrão de regulação sócio-estatal baseado na garantia de direitos. Padrão esse que nem chegou a vigorar e se institucionalizar plenamente na nossa realidade e que, por isso mesmo, consistiu, em certa medida, no ponto de partida das reivindicações por direitos elaboradas pelos movimentos sociais nas suas lutas pela ampliação da democracia no país.

Como demonstrou Tatagiba (2003), no âmbito das políticas de ajuste, o fortalecimento da sociedade civil esteve vinculado a um apelo participativo de caráter gerencial, não deliberativo e despolitizado, que corresponde, nos seus termos, a uma *democracia gerencial*. Tal como formulada por ela, a democracia gerencial diz respeito a um modelo de gestão que veio disputando com o *modelo de democracia participativa*, nas últimas décadas, o lugar legítimo de alternativa ao *modelo democrático elitista*. Ao contrário desse, tanto o modelo gerencial como o modelo participativo afirmam a ampliação da participação social como condição necessária e fundamental do exercício democrático. Contudo, o modelo gerencial, diz Tatagiba, guarda as influências da tradição elitista na medida em que combina o apelo da mobilização cidadã com processos de participação cujo poder efetivo de deliberação continua monopolizado pelo Estado e cujas preocupações se restringem à busca da eficácia e eficiência de programas sociais. O que é subtraído da democracia gerencial constitui, exatamente, o núcleo que define o modelo da democracia participativa. Nesta, o fundamental é a ampliação da capacidade deliberativa dos cidadãos, por meio de espaços que possibilitem a explicitação e a negociação dos dissensos e dos conflitos que perpassam Estado e sociedade civil. Assim, afirmada por projetos políticos cujos horizontes podem apontar para direções opostas, a inclusão da participação social como elemento integrante e fundamental da construção de políticas públicas, concluiu a autora, não determina, a priori, que se tratem de políticas comprometidas com a ampliação da democracia.

Nessa mesma direção, Dagnino (2002 e 2004) vem afirmando que, no Brasil, as disputas pelos rumos da democracia, nos anos 90, passaram pelas disputas dos significados

das noções de participação, cidadania e sociedade civil, pois, nesse período, projetos políticos distintos *confluíram perversamente* na sua defesa comum.

A Comunidade Solidária, criada logo no início do primeiro mandato de FHC como uma estratégia de combate à pobreza, constituiu-se numa forte expressão dos princípios que orientaram a implementação das políticas de ajuste. Agindo focalizadamente e estruturada por fora do sistema de proteção social, seus programas foram baseados na articulação de parcerias envolvendo agências governamentais, setores do mercado e da sociedade civil. Incentivando o voluntariado e fazendo da idéia de *solidariedade* o ponto nodal daquelas parcerias, a participação social mobilizada pela Comunidade Solidária não visou a interpelação dos centros decisórios de políticas públicas e esteve, fundamentalmente, reportada a uma matriz que, diferente das reivindicações presentes nos movimentos sociais, pode ser assim definida: participação/eficiência/encolhimento das responsabilidades sociais do Estado. Nesse sentido, como apontaram várias análises, como a de Telles (2001), a Comunidade Solidária representou uma contra marcha nos embates que, transcorridos no processo constituinte, haviam anunciado a possibilidade de que os programas de combate à pobreza fossem incorporados efetivamente no plano das políticas governamentais e saíssem, assim, da *espécie de limbo* a que foram sempre confinados, conformado pela trama – obscura – construída pelas organizações caritativas e filantrópicas.

Gravitando em torno do princípio ativo da solidariedade, um conjunto de outras idéias-força foi permanentemente promovido pela Comunidade Solidária, como *parcerias público/privado, investimento privado com fins públicos, voluntariado cidadão, capital social, responsabilidade social e terceiro setor*. Como procuraram argumentar seus formuladores, aquelas idéias-força expressariam consensos amplamente compartilhados sobre novas formas de intervenção social:

[...] o Conselho da Comunidade Solidária tomou para si a missão de incentivar, promover e apoiar iniciativas de promoção da participação dos cidadãos e de formas inovadoras de mobilização e parceria entre múltiplos atores com vistas a gerar solidariedade social e processos de desenvolvimento humano e social sustentáveis. Não estamos diante de uma singularidade. **Este mesmo propósito também vem [...] sendo crescentemente assumido, na prática, por vários atores, governamentais e não-governamentais, no Brasil e em outros países. Vem também gerando reflexões por parte de estudiosos das ciências sociais conhecidos em âmbito mundial, como Manuel Castells, Anthony Giddens,**

**Amartya Sen, Bernardo Kliksberg e Robert Putnam, dentre outros.** (Cardoso, Franco e Oliveira, 2000: pg 3, grifos meus).

Ao longo desse trabalho, discuto os argumentos e os processos mais amplos implicados com a emergência daquelas idéias-força no debate contemporâneo acerca da questão social e, analisando seus significados e efeitos políticos comuns, mostro que elas são componentes articulados de um mesmo **marco discursivo**, aqui designado *participação solidária*, que foi construído sob o terreno de alguns consensos aparentemente compartilhados.

No Brasil, por exemplo, os princípios constitutivos da *participação solidária* prosperaram no terreno sedimentado de críticas dirigidas ao Estado legado pelas lutas sociais ocorridas na transição democrática, nas quais a reivindicação por participação carregava fortes questionamentos às capacidades que o poder público teria, no país, para, sozinho, produzir bem estar. Porém, reportada à *democracia gerencial*, a *participação solidária* e as experiências de ações sociais nela baseadas estiveram vinculadas às demandas advindas das políticas de ajuste.

Chamo a atenção para o fato de que, nesse registro, a *participação solidária* agrega um elemento importante que deve ser iluminado. Por meio da articulação que procura promover entre participação, cidadania e solidariedade, ela se constitui e é apresentada como estratégia para reconstruir o sentido da responsabilidade pública sobre a vida em comum, no geral, e sobre as condições de pobreza, em particular. Considero que a presença desse elemento ajuda a compreender o potencial de audiência receptiva que a *participação solidária* possui em segmentos sociais diversos e heterogêneos politicamente.

Como vou mostrar, essa audiência receptiva compareceu como um dilema nos processos que cercaram a construção e o desenvolvimento das duas experiências recentes de combate à pobreza que, estruturadas sob os princípios da participação e da solidariedade, foram promovidas e articuladas por forças políticas opositoras: a própria Comunidade Solidária e o Fome Zero, programa desenvolvido pelo governo do Partido dos Trabalhadores na esfera federal. As suas origens e desdobramentos foram disputados, embora num terreno desigual de forças, por um projeto afirmador de direitos e outro fundamentalmente comprometido com a desconstrução dos direitos. O horizonte possível de manifestação dos conflitos naquelas disputas foi encolhido, em determinados momentos,

pelo fato daqueles projetos defenderem, de forma aparentemente comum, o princípio da participação articulado à defesa da necessidade de garantir o sentido da responsabilidade pública sobre os problemas sociais.

Dessa forma, considero que investigar a *participação solidária* é relevante porque, de um lado, ela comparece centralmente nos dilemas que envolvem a plausibilidade de que os direitos permaneçam como horizonte de luta política pela democracia no país; de outro ela traduz a maneira como está sendo reformulado, pelas políticas neoliberais, o sentido da responsabilidade pública e da cidadania.

As mudanças que atingem as políticas sociais, fundadas no encolhimento das responsabilidades sociais do Estado, estão sendo acompanhadas também e fundamentalmente por mudanças nos próprios códigos simbólicos que permitiram com que a problemática da integração social fosse elaborada em termos de direitos à proteção. É nesse terreno que enxergo o papel dos princípios constitutivos da *participação solidária* naquelas mudanças.

Se a articulação entre *direitos, trabalho e proteção social pública* (Yazbek, 2004) não chegou a se realizar como padrão de regulação social no Brasil, ela, por outro lado, fixou, no Ocidente, uma referência para a elaboração da problemática da integração social orientada por uma ordem de distinção entre o conjunto das responsabilidades que pertencem à esfera pública, expressas pelas garantias estatais na forma de direitos, e o conjunto das responsabilidades exclusivamente privadas.

No âmbito da *participação solidária*, armam-se discursos sobre as idéias de *responsabilidade social, solidariedade, parcerias, investimento privado com fins públicos, capital social e terceiro setor* que impactam aquela distinção. Tais discursos, e as práticas por eles inspiradas, expressam o desvanecimento de *algumas das medidas* que diferenciavam aquilo que era entendido como pertencente à responsabilidade pública, e que, portanto, requeria, fundamentalmente, garantias estatais, e aquilo que era compreendido como o campo das responsabilidades, das vontades e das motivações privadas. Da mesma forma, esses discursos e práticas desmancham as medidas costumeiras então usadas para designar a cidadania e para diferenciá-la do assistencialismo. É por meio da construção de outras referências definidoras da cidadania e da responsabilidade pública

que emergiram, no debate acerca da questão social termos como *terceiro setor*, *capital social* e *parcerias público-privado*.

Então, o objetivo central dessa pesquisa foi tentar responder **como a questão social - e a própria problemática da integração - está sendo redefinida pelas reformas orientadas para o mercado por meio dos novos significados oferecidos pela *participação solidária* às noções de cidadania e responsabilidade pública, procurando compreender como esse processo vem se dando no Brasil, os conflitos e as disputas que o permearam e os dilemas que implica para a construção democrática no país.**

Para tanto, é necessário partir da análise do que significou a instituição do padrão de regulação baseado naquilo que se convencionou denominar *Welfare State* bem como da análise do contexto mais amplo que engendrou as reformas orientadas para o mercado e, como desdobramento, o marco discursivo da *participação solidária*.

## Capítulo 1

### **Os princípios constitutivos da participação solidária, a circunscrição de um terreno de debate para a democracia e um novo enquadramento para a questão social**

O *social* emerge como *questão* na medida em que se torna o nóculo de um conjunto de conflitos que interpela as próprias possibilidades de existência da vida em comum. Na história ocidental moderna, a trajetória – longa, descontínua e desigual nas diversas sociedades – de construção do Estado de Bem Estar desenhou uma ordem própria de possibilidades para o processamento daqueles conflitos. Ordem na qual a questão social foi deslocada do registro da filantropia para o registro dos direitos de cidadania e os seus conflitos processados em esferas públicas institucionalizadas. Nesse capítulo, parto da análise desse processo para compreender o âmago das mudanças em curso no tratamento da questão social.

Tenho como objetivo, aqui, identificar as condições de emergência dos princípios constitutivos da participação solidária. Elas foram dadas, de um lado, pelas respostas formuladas para os desafios da sustentabilidade das políticas orientadas para o mercado, de outro, pelo respaldo que essas respostas encontram em determinados argumentos que, oriundos do debate acadêmico e político sobre a crise do Estado, sobre a participação e a pobreza, contribuíram na conformação de alguns consensos aparentemente compartilhados, como a necessidade de incorporar a participação social e de recuperar a capacidade ativa dos setores pobres e vulneráveis como princípios orientadores de políticas públicas. Podendo expressar propostas e horizontes políticos diferentes, mostro que aqueles consensos, aparentemente homogeneizadores, são traduzidos de forma específica por termos como terceiro setor e capital social, cuja exploração semântica revela sua confluência para produzir um efeito político comum. Efeito que vai ao encontro dos objetivos das políticas neoliberais, particularmente ao encontro das propostas que saíram dos desafios de garantir suas condições de sustentabilidade.

É, pois, desde essa perspectiva que tomo aqueles termos como princípios constitutivos de um mesmo marco discursivo que tem circunscrito um determinado terreno

de debate para a democracia e fornecido um novo enquadramento para o debate acerca da questão social.

### 1.1 A constituição de um contrato social baseado na redução das incertezas e o direito à proteção

O risco da desfiliação em massa - traduzido pelo fenômeno do pauperismo – foi colocando, ao longo do século XIX, o *social* como questão nas sociedades industriais europeias. Analisando o caso da França, Castel (1998) identificou o cerne das estratégias criadas no período para enfrentar aquela questão. Nas palavras do autor, tais estratégias consistiram *numa política sem Estado*, já que a intenção foi a de mobilizar as “classes superiores” para que fosse possível socorrer os pobres e evitar o perigo da dissociação, sem que para isso fosse preciso recorrer ao Estado.<sup>26</sup>

O pobre foi considerado um degradado moral que precisava ser resgatado pelos “homens de bem”, sob o risco de que tal degradação atingisse e comprometesse a sociedade como um todo. Os serviços sociais outorgados instituíam, naquelas estratégias, uma relação desigual, de dependência, entre “classes superiores” e “inferiores” e, como nota Castel, havia aí uma contradição, pois naquele momento reclamava-se o primado do contrato entre indivíduos livres e iguais ao mesmo tempo em que formas novas de tutela eram construídas. Novas porque os elos sociais que desejavam construir estavam reportados, agora, não mais a princípios exclusivamente religiosos, mas em “mundanos”.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Os apontamentos que se seguem sobre a proposta dos reformadores sociais do século XIX para o pauperismo se baseará na experiência francesa, descrita por Castel. Isso não implica em admitir que as propostas de reformas sociais elaboradas no século XIX, no conjunto das diversas sociedades europeias, foram homogêneas. Faço a opção por focar no caso francês porque Castel oferece um relato sobre aquelas estratégias e sua substituição pelo princípio do direito que é particularmente adequada para a perspectiva de investigação que fundamenta essa pesquisa. Aquele mesmo relato também servirá, mais à frente, para ajudar na compreensão tanto das peculiaridades quanto das semelhanças existentes entre a filantropia do século XIX e o mote atual do engajamento social dos empresários, elemento importante no interior dos princípios constitutivos da participação solidária.

<sup>27</sup> Claudine Haroche (1998) cita alguns autores que tentaram compreender o âmago desse deslocamento da solidariedade do campo dos valores religiosos para um campo que procurava se fundar em valores propriamente “humanos”: *Doravante, não é tanto a noção de fraternidade que será utilizada para fundar e legitimar o princípio de auxílio e assistência mútua ou irá explicar a existência desse princípio. [...] Em outros termos, não é tanto porque nascidos do mesmo Deus, mas porque providos da mesma constituição, não porque irmãos, mas porque homens, que estes devem, doravante, ajudar-se e socorrer-se mutuamente.* (Borgetto, apud Haroche, 1998: 157).

Para entender por que aquelas novas tutelas surgiram como opção legítima naquele momento, embora em contradição com alguns dos valores emergidos com a nova ordem, é preciso levar em conta que elas foram elaboradas num contexto em que o saber científico passava a oferecer uma ordem de registro que permitia justificar, não em bases arbitrárias, mas em argumentos racionais válidos no período, o desnivelamento a que estavam submetidas determinadas categorias sociais. Nesse registro, o médico e o louco, o “civilizado” e o indígena, por exemplo, foram hierarquizados de tal forma cujas relações jamais poderiam se pautar por trocas igualitárias.

De certa forma, ecoando essa formulação, os reformadores sociais daquele período entenderam que as “classes superiores” deveriam, por meio de uma filantropia virtuosa, proteger aqueles que, degradados moralmente, não tinham condições de por si se responsabilizar. Assim, derramando “o bem” sobre os “inferiores” e requerendo desses a gratidão, as tutelas também estabeleceriam elos positivos onde havia conflitos e antagonismos. Sob hegemonia dos valores liberais do período, a tarefa das classes superiores consistia em construir relações de proteção com os inferiores desde que voluntárias, pois qualquer coerção nesse sentido comprometeria, naquela concepção, o caráter propriamente virtuoso da caridade.

Cabe mencionar que, na Inglaterra, foi exatamente a partir desses valores que a cultura empreendedorista, que havia emergido na Renascença e ganhado fundamento com a disseminação da ética protestante, *encontrou sua maturidade na era vitoriana, com a imagem do self-made man* (Paes de Paula, 2003:27). A intervenção estatal no provimento de bens públicos foi combatida com o argumento de que ela enfraqueceria o espírito empreendedor britânico e afetaria sua prosperidade econômica.

Concepção semelhante parecia vigorar, segundo o relato de Castel, na realidade francesa. Nela, embora heterogêneos quanto à filiação política, os reformadores sociais do período convergiram, no entanto, na defesa de que a responsabilidade de *cuidar do social* deveria ser dos “cidadãos esclarecidos”. Tal resposta configurou-se numa estratégia que permitiria *amenizar a miséria, não de repensar, a partir dela, as condições da existência de um poder* (Castel, 1998: 317).

Resposta que foi sendo, crescentemente, combatida pelos operários e suas organizações, que demandavam o reconhecimento dos conflitos em jogo e um outro tipo de

mediação para seu processamento. Conflitos que mostravam, nos fins do século XIX, que os trabalhadores não estavam dispostos a partilhar, sem questionamentos, do conjunto dos valores que emergiam com a nova ordem capitalista. Se os valores liberais retiravam o trabalho do terreno das obrigações religiosas, procurando fundá-lo nas exigências de liberdade das quais a nova sociedade se dizia portadora, os trabalhadores questionavam as próprias condições que lhes estavam postas e que lhes impediam de integrar contratos fundados em indivíduos autônomos, iguais e livres. Não, pois, de qualquer lugar, mas daqueles sujeitos que se localizam no coração da nova sociedade é que surgiam os questionamentos e as contradições que pediam uma reformulação na forma como, até então, a questão social estava posta.

Somando-se a isso, Castel nota também que se, de um lado, as estratégias das proteções filantrópicas ajudaram, num primeiro momento, a disciplinar e a fixar a mão de obra operária porque tornavam essa dependente dos laços próximos de proteção, por outro lado, as mudanças técnicas de organização do trabalho, requerendo cada vez mais relações objetivas, definidas em torno de tarefas especificadamente estabelecidas, entraram em choque com as relações de dependência pessoal, fundadas na moral.

Num outro plano, a atitude – virtuosa - de ajudar os pobres ofereceu um determinado modelo de socialização que, no final do século XIX, começou a se desintegrar na medida em que foi se afirmando uma percepção de que a sociedade industrial era causadora de danos que estavam fora do alcance de uma postura individual prudente, correta e regular. Tal percepção foi propagada pelas *doutrinas do solidarismo*, que, nas suas diversas variantes, tiveram em personalidades como Leon Bourgeois e Émile Durkheim seus formuladores e propagadores. Conforme François Ewald (2003), a evidência de que as misérias e os infortúnios de cada um comprometiam e colocavam todos numa situação comum de vulnerabilidade fez do risco o testemunho de que os *males ameaçadores* não resultavam da natureza nem da ação individual humana, mas das relações sociais.<sup>28</sup> A redução das incertezas individuais diante dos riscos da vida moderna, nessa perspectiva, passou a ser percebida como condição de existência da própria sociedade.

---

<sup>28</sup> As doenças contagiosas, como a tuberculose, formaram, naquele momento, a referência particularmente significativa por meio da qual a idéia de *mal social* foi construída.

Tal percepção contribuiu para colocar em xeque o modelo das caridades filantrópicas, deixando cada vez mais evidente que os problemas sociais requeriam intervenções públicas, não restritamente privadas. Nessa perspectiva, aquelas doutrinas participaram do percurso que iria desembocar na construção de uma concepção segundo a qual uma sociedade democrática poderia, legitimamente, ser uma sociedade desigual desde que os menos abastados não fossem tomados numa *relação de tutela*, mas sim como *sujeitos iguais solidariamente* associados numa obra comum.

Naquele momento, então, um conjunto de novas exigências e percepções tornava claro que, além dos direitos civis e políticos, instaurados ao longo dos séculos XVIII e XIX, de forma desigual e conflituosa nas diferentes realidades européias, as novas relações que a sociedade capitalista gerava requeriam outros parâmetros de regulação que estavam fora do alcance do registro oferecido pela filantropia virtuosa.<sup>29</sup> Não sem muitas contendas, as respostas começaram a apontar para a exigência do engajamento do Estado na questão social e, nesse contexto, surgiram as primeiras experiências de seguros obrigatórios, sinalizando a emergência de um contrato social no qual o primado liberal sofreria um deslocamento como princípio central e absoluto de organização da sociedade.

No entanto, as primeiras aplicações dos seguros obrigatórios, embora já expressando a legitimidade que adquiria a mediação do Estado para conter o risco da dissociação, foram limitadas às categorias da população que já se encontravam ameaçadas, vulnerabilizadas, e, nessa medida, ainda não deslocavam a *seguridade da propriedade* para os *direitos*. Tal deslocamento obedeceu a um processo lento que dependeria, para passar a vigorar efetivamente, das condições sócio-históricas que foram alterando o *status* da condição de assalariado. No bojo daquelas condições, foi se afirmando a percepção de que a sociedade industrial não era formada, essencialmente, por proprietários e não proprietários que se tornariam, por mérito, proprietários. Organizada estruturalmente em torno dela, aquela sociedade precisou deixar de conferir um estatuto provisório à condição assalariada, que passou, então, a ser estabilizada como uma posição digna no interior da

---

<sup>29</sup> O texto clássico de T.H. Marshall: *Cidadania e Classes sociais* analisa justamente o processo de enriquecimento dos direitos de cidadania que ocorreu durante os séculos XVIII, XIX e XX na Europa. O autor identifica o século XVIII como o período em que os direitos civis foram reconhecidos; no século XIX foi a vez dos direitos políticos e, no século XX, os direitos sociais passam a compor os direitos de cidadania.

divisão social do trabalho e atuar como um dado fundamental da construção das instituições reguladoras dos conflitos modernos.

Assim, se antes a garantia da segurança contra os infortúnios da vida consistia num monopólio de quem era proprietário, a instauração daqueles primeiros seguros apenas iniciou o movimento que desembocaria no entendimento de que aquela garantia deveria ser abordada como **um direito** de todos aqueles que se encontravam na condição de assalariado. Esse deslocamento da relação *seguridade e propriedade* para a relação *seguridade e direitos* alteraria a própria noção de direitos, que passaria a dizer respeito não apenas ao conjunto das regras cerceadoras da ação governamental, mas também ao próprio meio de o governo fazer valer o dever de cada um para com todos.

Como se percebe, o engajamento das estruturas do Estado na questão social teve desdobramentos importantes e seu desfecho como o suporte de um sistema de proteção generalizada contra os riscos permitiu, inclusive, com que, nesse plano, o direito fosse elaborado para além das situações negativas, como o direito ao amparo nas situações de desemprego e nas de doenças, mas passasse, também, a ser elaborado por referência ao direito à instrução, ao lazer, etc. A despersonalização e a universalização das proteções sociais, promovidas por aquele engajamento, expressavam, assim, o novo lugar que os trabalhadores foram conquistando na ordenação social: sujeito coletivo portador do direito de negociar seus interesses no âmbito da esfera pública.

Para Castel, a sociedade que surge desse processo é uma *sociedade salarial*, na qual a identidade social se baseia mais no trabalho assalariado do que na propriedade. Uma sociedade em que a condição assalariada não é apenas o meio de garantir a um indivíduo sua sobrevivência, mas uma condição que o inscreve, de forma mais ampla, na rede de sociabilidade e na dinâmica das trocas coletivas que permite a ele ser reconhecido como um participante igual e legítimo do contrato social.

Os serviços sociais consistiram no coração daquilo que o autor definiu como *propriedade social*, que não aboliu a oposição entre trabalho e propriedade, mas redefiniu suas relações de tal modo que se poderia estar fora da propriedade privada, porém, não privado de seguridade. Justaposta à propriedade privada, a propriedade social não circula enquanto mercadoria e, embora usufruída individualmente, não consiste num bem privado, mas numa prerrogativa que, garantida por um sistema jurídico, é decorrente do

pertencimento a uma coletividade. Pertencimento reportado, agora, a uma noção de igualdade e, portanto, diferente da noção de pertencimento que estava na base da filantropia virtuosa. Chamando a atenção para o tipo de imaginário e sociabilidade engendrados por esse processo de engajamento do Estado na promoção de direitos, Vera Telles afirmou que:

O Estado instaura sobretudo a referência simbólica a partir da qual os indivíduos se reconhecem como iguais, independente de suas vinculações efetivas de família, classe ou profissão. É essa dimensão simbólica embutida na formalidade da lei e na individualidade abstrata nela pressuposta, que desencadeia uma dinâmica igualitária que tem a ver não com a supressão das desigualdades reais – estas irão se reproduzir nas sociedades modernas -, mas com o modo como se concebe a natureza do vínculo que articula os indivíduos em sociedade. (Telles, 2001: 28).

Tendo como pressuposto as garantias estatais, os direitos sociais, diz a autora, significam ao menos em princípio – nunca efetivamente válido em realidades como a brasileira – que as relações de trabalho não ficam sujeitas aos imperativos restritos do mercado, mas reguladas pelo imperativo ético da justiça e da igualdade. É assim que, sob a égide do Estado, a propriedade social, da qual fala Castel, modifica o jogo das forças do mercado, transferindo renda e afetando os níveis gerais de igualdade e desigualdade sociais (Malloy, 1986).

Para colocar nos termos de Oliveira (1988), o *Estado-Providência* se caracterizou exatamente pela constituição de uma esfera pública institucionalizada na qual se pactuam regras universais cujo pressuposto é o financiamento da acumulação capitalista, de um lado, e o financiamento da reprodução da força de trabalho, por outro, pelo fundo público. A esfera pública é, portanto, um terreno de lutas cuja especificidade está no fato tanto de tornar visíveis e mapear todas as áreas conflitivas da reprodução social quanto também - e sobretudo - de possibilitar a criação de *medidas* públicas para balizar as negociações implicadas com aquela reprodução. Negociações que, instauradas por contendores que possuem poder desigual na sociedade, são exigências colocadas pelo fato do “outro” ser reconhecido como sujeito de direitos inarredáveis.

É importante sublinhar que esse modo de organizar a sociedade capitalista, embora tenha se imposto num determinado período como parâmetro regulador da relação entre propriedade e trabalho, fornecendo, inclusive, condições para a própria expansão da economia, ele, por sua vez, não deixou de ser alvo de críticas e de movimentos opositores.

Desse mesmo modo, se a inclusão dos direitos sociais no âmbito da cidadania introduziu, na própria ordem competitiva, uma exigência pelo reconhecimento do outro para além da sua condição de sujeito útil e autônomo - mas como portador de direitos de justiça inarredáveis -, isso não implicou, porém, que a imagem daquele sujeito disciplinado, produtivo e, por isso, capaz de, autonomamente, por si se responsabilizar, tenha sido esvaziada de sentido como medida de reconhecimento. Pois, essa imagem serviu como um dos fundamentos das próprias *ondas reacionárias* que se fizeram atuantes desde o início da construção dessa etapa de enriquecimento da cidadania, no século XIX, até sua inclusão como componente de um modelo de regulação social que tanto na França como em outros países europeus adquiriu contornos mais acabados apenas na segunda metade do século XX.<sup>30</sup>

O que estou querendo deixar registrado é que, embora os direitos sociais tenham se afirmado como dimensão integrante da noção da cidadania e como um dos fundamentos da regulação sócio-estatal, tanto o processo percorrido até a configuração estável daquela regulação como ela própria estiveram imersas num terreno de conflitos permanentes, assim como também a própria medida legítima utilizada para definir o outro como participante igual de uma ordem comum.

Essa natureza de conflitos que cercou a constituição do *Welfare State* e marcou sua própria estabilização ajuda a responder também porque, embora modelo de referência para os países ocidentais, ele tenha assumido traços muito específicos em cada realidade histórica. É assim que há autores que trabalham com diferentes tipologias de *Welfare State*. Como exemplo, na tipologia de Esping-Andersen (1990) aparece exatamente um modelo específico de *Welfare* que ele denomina como *residual* ou *liberal*. Próprios de países como os Estados Unidos, Austrália e Canadá, naquele modelo as políticas sociais são desenhadas para maximizar o *status* de mercadoria do trabalhador, nas quais o acesso a benefícios obedece a um critério tipicamente liberal: o mérito. Descrevendo esse modelo, Arretche (1995) diz que, nele, embora haja princípios universais, esses são reportados muito mais a

---

<sup>30</sup> Nessa direção, vale mencionar que, ao construir uma tipologia dos argumentos que fundamentaram as oposições que se fizeram presentes ao processo de enriquecimento da cidadania descrito por Marshall, Hirschman nota, corretamente, que a análise daquele autor *omitiu qualquer menção às poderosas “ondas” reacionárias que avançaram, uma após a outra, bloqueando e até revertendo cada uma das sucessivas ampliações do conceito de cidadania; ignorou também a possibilidade de que tais ampliações pudessem ser de diversas maneiras mutuamente conflitivas* (Hirschman, 1992: 77).

promover a universalização das oportunidades do que a promover intervenções na dinâmica do mercado com vistas a produzir justiça social. Assim, o que caracteriza esse modelo é, sobretudo, políticas que estimulam a capacidade do indivíduo para se proteger de forma autônoma.<sup>31</sup>

Dirigindo a atenção para a realidade próxima, a América Latina, na qual os conflitos próprios da sociedade capitalista possuem configurações e adquirem dimensões específicas, algumas características são correntemente afirmadas pelos analistas como marcas da construção do sistema de proteção dos países que integram a região. Embora essa construção tenha obedecido a dinâmicas próprias em cada país, de forma geral, é reconhecido que, neles, o sistema de proteção social foi plasmado por uma esfera pública restritamente democrática e ficou bem longe do escopo universalista que emoldurou o sistema de proteção social nos países europeus. Na região, tal sistema historicamente se construiu como discriminatório, fragmentado, estratificado, centralizado e sem controle social.<sup>32</sup>

No Brasil, por exemplo, Santos (1987) nomeou de *cidadania regulada* a primeira experiência concreta de direitos legalmente regulamentados que chegou aos trabalhadores do país - as leis trabalhistas dos anos 30 e 40. Tais direitos estiveram vinculados a um sistema de estratificação profissional de tal maneira que o conjunto dos indivíduos não foi alçado ao estatuto de cidadão, mas apenas aqueles trabalhadores cujas profissões eram reconhecidas e oficializadas pelo Estado. Esse modelo, no qual o Estado detinha o poder de determinar quem era ou não cidadão, excluiu vastas camadas de trabalhadores urbanos e rurais dos direitos sociais de cidadania. Tal sistema, portanto, ficou longe da universalidade e da equidade, sendo plasmado por uma *esfera pública monopolizada pelo Estado*.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Os modelos construídos por Richard Titmuss (1974) e Esping-Andersen (1990) são referências na bibliografia que trata das tipologias de *Welfare State*. Para o primeiro, há três tipos de *Welfare State*: o modelo residual, o modelo meritocrático-particularista e o modelo institucional redistributivo, que trazem diferenças quanto à abrangência do sistema de proteção social e quanto ao critério da participação do mercado x sistema público. Partindo dos diferentes graus de democratização que o capitalismo assume nos contextos específicos, Andersen também constrói três tipos ideais de *Welfare State*: o modelo liberal, já mencionado no texto; o modelo conservador-corporativo, próprio da França, Alemanha e Itália; e, finalmente, o modelo social-democrata, característico dos países escandinavos. Para uma análise dessas tipologias, consultar, dentre outros, Faria (1998) e o próprio artigo de Arretche (1995) já citado no corpo do texto.

<sup>32</sup> Dentre outros, consultar Fleury (1994).

<sup>33</sup> Expressão retirada de Grupo de Estudos Sobre a Construção Democrática (1998/1999).

A segmentação e a hierarquização das camadas sociais constituíram as respostas formuladas naquele período para promover uma política de integração social. A necessidade de tal política, numa perspectiva mais ampla, colocava-se no âmbito de um conjunto de problemas que interpelava as próprias condições de modernização do país. Para uma parcela dos intelectuais e dos políticos daquele período, o Estado apareceu como o único instrumento possível capaz de organizar a nação e permitir seu ingresso na modernidade.<sup>34</sup> Tal estratégia, que procurava articular – e resolver - os dilemas colocados para nossa modernidade e o problema da integração social, produziu, portanto, uma segmentação estigmatizadora entre *trabalho e pobreza*, na qual o pobre continuou figurando como incapacitado, impotente e carente (Telles, 2001).

O sistema de proteção social brasileiro sofreria mudanças num outro período autoritário. De acordo com Draibe e Wilnês (1988), o *Welfare State* brasileiro obteve sua face mais completa sob a égide do regime autoritário que se estendeu entre os anos de 1964 e 1984. Embora tenha vigorado, nesse período, um modelo concentrador e socialmente excludente de desenvolvimento econômico, foi a partir daí que um conjunto de direitos foi estendido, pela primeira vez, aos trabalhadores rurais. O modelo burocrático-institucional sobre o qual se consolidou o conjunto das instituições de bem estar, denominado por Draibe meritocrático-clientelista, foi marcado, entre outras características, pela centralização do poder de decisão e do controle financeiro no governo federal - via grandes complexos organizacionais, pela burocratização excessiva e fragmentação dos espaços de formulação das políticas setoriais e pela ausência de mecanismos de controle social e de diálogo na formulação das políticas com o legislativo. Como é amplamente afirmado pela bibliografia que trata desse assunto, a combinação destas características favoreceu o uso clientelista da máquina do Estado.

Os movimentos pró-constituinte, que se espalharam pelo Brasil entre 1986 e 1988, no contexto das lutas pela democratização, apareceram como particularidade na história do país por ter aberto um terreno de questionamento a esse ordenamento institucional, social e

---

<sup>34</sup> Dentre os problemas que pediam respostas naquele momento estavam: as demandas de expansão do sistema de educação e de saneamento geradas pela urbanização, a entrada de imigrantes no país e a crise do café. Conforme Oliveira (1997), essas questões desaguaram na interrogação: qual deveria ser *o papel do Estado numa economia capitalista, mesmo periférica?* Por isso mesmo, a Primeira República assistiu a uma *explosão do tema do Estado*. O pensamento de Oliveira Vianna é, certamente, um bom exemplo do quanto essa temática estava presente no debate político e intelectual daquele momento.

cultural a um só tempo. Em meio a um processo que envolveu muita mobilização e negociação, e no qual as reivindicações por direitos não se concretizaram na sua plenitude, a Carta Constitucional de 88 desenhou, contudo, as bases de um novo contrato social. A nova Constituição instituiu uma ordem jurídica assentada no primado da justiça social como princípio fundamental de organização da sociedade na qual a assistência social passava a pertencer ao registro das políticas públicas, além de instituir mecanismos diversos de participação e controle social na elaboração e execução das políticas. Nesse momento, a universalidade foi afirmada como princípio orientador das políticas de proteção social e a esfera pública constituída para o processamento dos conflitos distributivos teve maiores chances de ser democratizada.

Contudo, como já foi notado, essas mudanças, apontando para a universalização de direitos, estavam na contramão das propostas hegemônicas dirigidas a solucionar a crise do Estado por meio de reformas orientadas para o mercado. Reformas que, atendendo as demandas colocadas pela dinâmica contemporânea do mercado globalizado por um novo paradigma de emprego, mais flexível e precário, procuram dissolver as garantias de proteção que foram erigidas a partir da condição assalariada.

O deslocamento da condição assalariada para novas formas de emprego e a dissolução das garantias de proteção que naquela condição estavam assentadas - e que formaram um dos suportes de organização e de regulação social moderna - estão no centro dos processos que hoje instalam o “provisório” e a “incerteza” como uma experiência de vida constante. Como assim afirmou Bauman: *As duas coisas de que mais temos certeza hoje em dia é que há pouca esperança de serem mitigadas as dores de nossas atuais incertezas e que mais incerteza ainda está por vir* (Bauman: 2000: 32).

Procurando transformar exatamente a incerteza num dado do qual se deve partir para tomar as decisões quanto às estratégias de vida, as políticas orientadas para o mercado têm apresentado aos indivíduos e às comunidades vulneráveis - que vêm dissolvidas suas chances de poder contar com as garantias da seguridade - programas sociais que visam, fundamentalmente, transformá-los em pequenos empreendedores empresariais.

Tais empreendimentos constituem, na minha leitura, aquilo que Castel (1998) definiu como *políticas de inserção*. Nos seus termos, tais políticas não têm como horizonte a integração completa dos indivíduos, como previam as políticas características do Estado

Social - como ele prefere denominar o *Welfare State*. Ao contrário disso, elas são orientadas para diminuir as distâncias dos vulneráveis de uma integração completa. Isso indica, para o autor, o reconhecimento da existência *dos rejeitados do crescimento*, para os quais são formuladas ações não exatamente particulares e reparadoras segundo o modelo da ajuda social clássica, mas políticas que enfatizam as potencialidades locais e a reconstituição de identidades sociais através do desenvolvimento de atividades auto-geridas, que não possuem condições de participar, de fato, das dinâmicas das trocas mais amplas que definem a ordem competitiva extremamente acirrada do contexto atual.

Entretanto, considero que esse autor não conferiu importância devida ao suporte discursivo que engendra tais políticas e que vem procurando proporcionar legitimidade ao deslocamento das políticas de integração do horizonte de formulação de políticas sociais. Sua análise não chamou atenção suficiente para o fato de que as políticas de inserção estão reportadas a um determinado discurso participativo cujas bases se fundam na dissolução das referências que permitiram elaborar a questão social em termos de direitos, seguridade, proteção e integração social. Por meio desse discurso, as políticas de inserção aparecem não como resultado do reconhecimento da inexorabilidade dos *rejeitados do crescimento*, mas como reconhecimento de que é preciso criar novos vetores de vínculos sociais que sejam capazes de reconstituir o sentimento de pertença sem que a integração social completa seja mesmo seu pressuposto.

Esse discurso é integrante de processos mais amplos que vêm procurando preparar a sociedade para se organizar, fundamentalmente, sob as bases dos princípios da insegurança e da incerteza. Processos que, por isso mesmo, promovem vários deslocamentos simbólicos, como: a posição digna de assalariado passa a dar lugar à posição digna do empreendedor, o sujeito portador de direitos sociais inarredáveis passa a dar lugar ao sujeito portador de potencialidades que devem ser desenvolvidas e canalizadas para uma utilidade social. Como já anunciei anteriormente, esse trabalho está centrado, exatamente, na análise das lutas simbólicas que atravessam e são constitutivas daqueles processos e deslocamentos. Desde essa perspectiva, procuro, a seguir, mostrar as condições de emergência daquele determinado discurso participativo que vem fundamentando as políticas de inserção.

## 1.2 As reformas orientadas para o mercado, as parcerias, o terceiro setor e o capital social

As reformas orientadas para o mercado, implementadas em países de várias regiões do globo nas últimas décadas, constituem no ponto de partida para compreender as mudanças que estão em curso em relação à questão social.

Como se sabe, aquelas reformas resultaram de um conjunto de orientações formuladas pelos organismos internacionais que condicionaram a renegociação das dívidas e acessos a novos créditos para os “países em desenvolvimento” à sua implementação. Tais orientações preconizavam, entre outros, a adoção de medidas de disciplina fiscal, a abertura comercial, a privatização de empresas e serviços públicos, a desregulamentação dos mercados, a focalização de programas sociais nos segmentos pobres e a transferência de responsabilidades e funções sociais antes exercidas pelo Estado para a sociedade civil. Essas medidas foram apresentadas como condição para a construção de um novo modelo de desenvolvimento que, centrado no mercado, alimentaria a competição, a produtividade e, como consequência, o crescimento econômico, colocando, assim, as economias domésticas em sintonia com as exigências da ordem capitalista globalizada.

A formulação dos princípios que nortearam essa primeira geração de reformas orientadas para o mercado esteve sob a influência do debate sobre a “crise de governabilidade do Estado na América Latina”, travado a partir de meados dos anos 70. Debate que, alimentado por cientistas políticos reconhecidos, como Samuel Huntington, apontava, dentre outros, os excessos de participação e a explosão de demandas dirigidas ao Estado como elementos causadores de crises no sistema político “frágil” latino-americano (Moraes, 2001 e Melo, 1995).

Nos anos 90, essa agenda passou por redefinições, resultadas tanto do reconhecimento dos limites – e da pouca eficácia – de alguns dos termos que, inicialmente, haviam norteado as reformas estruturais, como também da própria necessidade de garantir as condições de sustentabilidade daquilo que se constituíram nos seus princípios mais centrais.

De acordo com Velasco e Cruz (2004), o escritório africano do BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, em relatório do final dos anos 80, já anunciava os eixos daquilo que foi considerada a segunda geração de reformas. Tal agenda passava, a partir de então, a afirmar a necessidade do papel regulador do Estado

para responder a um conjunto de necessidades, entre as quais: geração de capacidades regulatórias, criação de dispositivos legais reforçadores da disciplina fiscal, incentivo à profissionalização da administração pública, alterações no sistema judiciário com vistas a torná-lo mais eficiente e impessoal e, por fim, reforço da sociedade civil, que foi valorizada, sobretudo, a partir da ótica da convergência de interesses e valores entre organizações sociais e grupos. Nesse momento, a crítica ao intervencionismo estatal, que foi a marca da primeira onda de reformas, se deslocava para o reconhecimento da importância dos aspectos políticos implicados com um projeto de desenvolvimento, cujos desafios reportavam-se às questões da legitimidade, da participação e do pluralismo.

Acompanhando esse deslocamento e nele ocupando lugar importante, as preocupações recaíram nos efeitos sociais desestabilizadores que resultaram das políticas de desregulamentação e de ajuste fiscal e o consenso também pareceu apontar para a idéia de que as políticas econômicas não poderiam desconhecer as dinâmicas sociais que desencadeiam e que o princípio do mercado não deveria anular o papel regulador que somente os Estados podem desempenhar.<sup>35</sup>

Assim, conforme afirma Draibe (1993), enquanto que nos anos 80 as propostas de reformas neoliberais para a área social se resumiam quase que a corte de gastos, focalização, desativação de programas e redução efetiva do papel do Estado<sup>36</sup>, a partir dos anos 90, essa agenda passou a enfatizar a necessidade de investimento nos *recursos humanos* e, daí, o reforço de políticas sociais como de educação e saúde, vistas agora como elementos integrantes das condições de sustentabilidade de um crescimento econômico baseado na competição sistêmica. Nesse sentido, diz a autora, essa ênfase pareceu reverter, em parte, as teses sobre a diminuição do papel do Estado que haviam vigorado anteriormente.

---

<sup>35</sup> De acordo com Draibe, a inflexão ocorrida nos primeiros anos da década de 90 nessa agenda *esteve relacionada com os desafios da modernização e da melhoria da competição sistêmica das economias, na busca da integração internacional e do crescimento sustentado* (Draibe, 1993: 93). A pobreza foi concebida como um obstáculo na concretização daquela modernização e, por isso, ganhou relevância como tema de preocupação.

<sup>36</sup>Foram exemplares dessas mudanças as reformas sociais promovidas nos anos 80 nos Estados Unidos, na Inglaterra e no Chile. Tomando uma amostra de países de economias periféricas, localizados em diferentes regiões do globo, Velasco e Cruz (2004) sublinhou que o Chile, no que se refere a algumas das políticas setoriais integrantes dessa agenda de reformas, inaugurou a mais longa e profunda experiência de reforma liberal na América Latina, e, *quicá, no mundo*. Segundo o autor, a restauração da economia chilena foi percebida como um teste crucial pelos defensores do neoliberalismo.

Na ótica de algumas das forças que conduziram as reformas orientadas para o mercado nesse período, aqueles deslocamentos foram apresentados como parte de um novo modelo de desenvolvimento que seria fundado agora, num equilíbrio entre Estado, mercado e sociedade civil e no reconhecimento de que era preciso recuperar para as políticas econômicas valores relacionados à ética.

Na leitura de Bresser Pereira, por exemplo, que esteve à frente da condução das reformas no Brasil como Ministro do governo Fernando Henrique, aqueles deslocamentos representaram a nova hegemonia internacional conquistada pelas forças de *centro-esquerda*, de origem *social democrata* ou *social-liberal*, que aceitaram as propostas das forças do *centro-pragmático*, obedecendo aos fundamentos macroeconômicos e adotando as reformas orientadas para o mercado, mas, no entanto, afirmaram as lacunas e as insuficiências daquelas propostas para garantir o desenvolvimento, o equilíbrio e a paz social:

Para garantizar estos objetivos, propuso la reconstrucción del Estado, para que éste pueda nuevamente – en un nuevo ciclo – complementar y corregir las fallas del mercado, aunque manteniendo un perfil de intervención más bajo que el prevaleciente en el ciclo anterior. [...] La centroderecha pragmática y, más ampliamente, las elites internacionales, luego de un breve período de incertidumbre, percibieron que esta línea de acción era correcta e adoptaron la tesis de la reforma o de la reconstrucción del Estado. [...] La reforma del Estado se transformó en el lema del decenio de los noventa, sustituyendo al de los años 80: el ajuste estructural. (Pereira, 1998: 106).

Contudo, a denominada segunda geração de reformas não visou alterar os fundamentos que já haviam sido elaboradas pela primeira agenda no que se refere às políticas sociais. Como nota Przeworski (1993), por exemplo, se o Banco Mundial passou a advertir quanto aos perigos da desregulamentação e a dar importância a gastos com educação e saúde, suas recomendações de políticas continuaram unânimes na insistência das virtudes do mercado. É assim que, no Brasil, como já foi notado, as reformas orientadas para o mercado implementadas nos anos 90 tiveram como um dos seus eixos centrais o desmanche das garantias de segurança social que vieram sendo lentamente e arduamente construídas e que haviam encontrado, na Constituição de 88, chances de se universalizar. Nessa mesma direção, vale citar também o caso Chileno, que foi exemplar na aplicação daquilo que foi considerada a primeira onda de reformas neoliberais. De acordo com Delamaza (2005), naquele país, a partir dos anos 90, houve, realmente, uma reativação das

políticas sociais, como educação e saúde, nas quais foi possível verificar um aumento dos gastos do setor público em contraponto à orientação *anti-estatista* que vigorou nas décadas de 70 e 80. No entanto, isso não se traduziu na recuperação para aquelas políticas do princípio da universalização, mas no *refinamento* do princípio da focalização, que passou a agregar, no âmbito das ações formuladas, novos “grupos prioritários”. Além disso, em termos institucionais, deu-se continuidade a um modelo de execução de programas no qual o poder público entra como financiador de projetos e as organizações sociais como suas executoras.

É fundamental reconhecer, no entanto, que a segunda geração de reformas assumiu uma marca distintiva importante. Ela veio acompanhada pela preocupação de tornar as mesmas estratégias formuladas anteriormente - como a privatização de serviços públicos e a transferência de serviços sociais para a sociedade civil - mais efetivas em termos de produção de resultados e pela preocupação de dotá-las de uma carga ética-política que lhes garantissem audiência receptiva. Ambas as preocupações foram articuladas nas respostas formuladas para garantir a sustentabilidade das políticas de ajuste, cuja condição dependia de um lado, do controle dos níveis de pobreza, de outro, da garantia do clima hegemônico para a implementação de um conjunto mais amplo de reformas na máquina pública.

Desse modo, o Estado foi chamado a retornar como ator na questão social não, contudo, para reassumir as funções de assegurar direitos. Nesse contexto, a necessidade de “reconstrução do Estado”, mote das reformas da segunda geração, indicava, na área social, que ele deveria assumir de forma mais enfática o papel de catalisador de parcerias entre o setor privado lucrativo e o sem fins lucrativos, na direção de multiplicar ações sociais pontuais e diversificadas, agindo também como um dos financiadores dessas ações. Além disso, o Estado foi chamado também a garantir o ambiente institucional regrado que permitisse o respaldo legal e parâmetros públicos para o engajamento ativista da sociedade civil e do mercado nas questões sociais, bem como para aquelas parcerias.<sup>37</sup>

A ênfase no Estado mínimo deu lugar, cada vez mais, à ênfase – sobretudo discursiva - nas parcerias entre o setor público e o privado, com ou sem fins lucrativos, como estratégias de enfrentamento dos problemas sociais. Tal deslocamento, como já foi afirmado, não indicava a reversão dos fundamentos que haviam orientado a primeira onda

---

<sup>37</sup> No Brasil, como foi mencionado anteriormente, foram criadas a Lei das OSCIPs e do voluntariado.

de reformas, mas traduzia, ao contrário, o “novo consenso” formulado para garantir suas condições de operacionalização desde os desafios que se colocavam para a sustentabilidade das políticas de ajuste. Nesse contexto, a transferência de responsabilidades sociais para a sociedade civil e para o mercado foi apresentada como referência de uma nova proposta de desenvolvimento e a idéia de *governance* passou ser recorrentemente utilizada, principalmente pelo Banco Mundial, para expressar os desafios implicados com tal proposta.

De acordo com Marcus Melo, esse conceito surgiu no debate contemporâneo acerca da reforma do Estado quando a ênfase, nesse debate, passou a recair, exatamente, *nos requisitos societais, organizacionais e políticos necessários para garantir a eficiência das políticas estatais* (Melo, 1995: 30).<sup>38</sup> No interior das forças comprometidas com as políticas orientadas para o mercado, a idéia de *governança* foi traduzida como a capacidade governamental para superar resistências políticas e levar à frente reformas consideradas indispensáveis, justas e meritórias, sendo identificada pelo Banco Mundial, por exemplo, quase como sinônimo de democracia (Reis, 1995: 50/51).

Desse modo, a idéia de participação, antes encarada restritamente como um problema, passou a ser incorporada nas agendas dos organismos internacionais como princípio a ser incentivado e valorizado. Assim, iniciativas foram criadas especificamente para incentivar a participação da sociedade em programas sociais, seja incluindo-a como pré-requisito à aprovação de projetos, seja por meio da fomentação de estudos e divulgação sobre a sua importância como premissa dos processos de desenvolvimento. Como exemplo, o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento - fundou um programa denominado *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética e Desarrollo*, cujo objetivo é envolver setores das universidades, governos e organizações sociais, da América Latina, na discussão das temáticas referentes às dimensões éticas da gestão econômica e do desenvolvimento.<sup>39</sup> Da mesma maneira, seminários e eventos de vários tipos foram

---

<sup>38</sup>Reis (1995) lembra que, originalmente, esse conceito foi usado por autores da ciência política identificados com o novo institucionalismo, mas que, em elaborações posteriores desse mesmo campo, foi ganhando perspectivas diversas, sendo apropriado, inclusive, por outras vertentes de pensamento.

<sup>39</sup>De acordo com seus organizadores: *La iniciativa aspira a ser un factor catalizador que despierte interés para impulsar las temáticas de ética, desarrollo y capital social por parte de gobiernos, partidos políticos, entidades empresariales, sindicatos, universidades, comunidades religiosas, organismos no gubernamentales y todas las organizaciones que trabajen por el bienestar colectivo en las sociedades del continente. La movilización de un amplio frente de acción conjunta en estos campos cruciales permitirá mejorar la calidad*

organizados para discutir as temáticas que compõem a agenda do que vem sendo denominado *desenvolvimento ético*, expressão que procura traduzir a intenção de incluir a participação e o combate à pobreza nos projetos de desenvolvimento.

Nesses termos, passou a ser valorizada a idéia de que *promover um crescimento ético é produtivo* e que mobilizar as energias que as pessoas têm para cooperar deve ser diretriz das políticas econômicas (Kliksberg, 2002). De um lado, essa cooperação se constituiria num instrumento potencial de controle e diminuição dos problemas sociais, que muitas vezes chegam a ameaçar a própria integridade da sociedade. Por outro lado, a cooperação favoreceria um ambiente propício à eficácia econômica e à produtividade. Assim, comunidades fortes passaram a ser consideradas pré-condições para economias saudáveis.

É nessa perspectiva que documentos do Banco Mundial passaram, por exemplo, a focar o desenvolvimento como um processo baseado na interação de múltiplas instituições e agentes, cujo pressuposto seria a existência de quatro tipos de capitais. Segundo Fischer, Fedato e Souza (2004), o primeiro diria respeito ao universo dos recursos produtivos disponíveis na natureza, o segundo ao conjunto dos recursos criados pelo ser humano, conformando a infra-estrutura que sustenta a economia, o terceiro seria traduzido pelo infinito potencial de habilidades e competências que os indivíduos podem desenvolver e, finalmente, o quarto seria o capital social, expresso pela capacidade de mobilização e participação social que, em forma de redes, propiciaria a convergência de esforços na direção da consecução de objetivos comuns. Com relação a esse último, as modalidades participativas promovidas e exaltadas pelos organismos internacionais passaram a ser o voluntariado, o engajamento dos empresários em ações sociais e a mobilização e organização da população pobre no sentido do seu *empowerment*.

Nessas condições, o próprio conceito de pobreza utilizada pelo Banco Mundial foi reformulado. Analisando seus relatórios anuais, Ugá (2004) assim identifica qual foi o eixo dessa reformulação, na qual foram incorporados vários elementos do pensamento de

---

*del debate sobre el desarrollo, enriquecerá los marcos para la adopción de políticas, aumentará las posibilidades de amplias concertaciones accionales y contribuirá a la asunción de códigos y conductas acordes a los criterios éticos deseables por parte de los principales responsables del desarrollo.* Retirado do site: [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica), acessado em 13/07/2003.

Amartya Sen, economista indiano que recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1998 por seus trabalhos sobre pobreza:

No relatório de 2000-2001 [...] o tema da pobreza foi retomado e procurou-se analisar as experiências acumuladas nos anos 1990 e propor novas estratégias para combatê-la. A pobreza é vista nesse documento de um modo um pouco diferente. Enquanto o relatório de 1990 avaliava a pobreza pela variável “renda”, priorizando o seu lado monetário, o relatório de 2000-2001 considerou-a um fenômeno multifacetado, decorrente de múltiplas privações produzidas por processos econômicos, políticos e sociais que se relacionam entre si. Assim, além da forma monetária de pobreza, ela é considerada como ausência de capacidades, acompanhada da vulnerabilidade do indivíduo e de sua exposição ao risco (Ugá, 2004: 59).

A partir dessas reformulações, o Banco Mundial passou a recomendar estratégias de combate à pobreza baseadas na expansão das *capacidades humanas das pessoas pobres* para que elas pudessem se integrar na sociedade e no mercado de forma autônoma, sem necessitar de uma intervenção mais ampla ou contínua do Estado.

Sem querer sugerir que os organismos internacionais compartilham substantivamente interesses e orientações políticas, ou, na mesma direção, que são monolíticos internamente, o que estou querendo sublinhar é que, no bojo dos desafios de garantir sustentabilidade às políticas de ajuste, tanto as orientações que deles partiram quanto as propostas das forças nacionais comprometidas com aquelas políticas convergiram para um mesmo movimento: apresentar a desconstrução dos direitos, a individualização das responsabilidades dos custos da proteção e a transferência de serviços sociais para a sociedade civil e para o mercado como elementos integrantes de um novo modelo de desenvolvimento participativo, no qual as responsabilidades pela sua construção e manutenção seriam compartilhadas a partir de um equilíbrio entre Estado, mercado e sociedade civil.

Para ajudar a compreender porque o princípio participativo compareceu como elemento das estratégias que visavam a responder os desafios colocados para a sustentabilidade das políticas de ajuste, é preciso lembrar que, exatamente em oposição àquelas políticas, a participação já compunha - embora contendo, nesse plano, outros conteúdos - as bandeiras de outras forças que, nas suas lutas pela democracia, tanto no plano mais global como no âmbito de diversos países, passaram a reivindicar,

enfaticamente, a abertura dos espaços de decisão a uma deliberação pública mais ampliada. As Organizações Não-Governamentais (ONGs), envolvidas com temáticas diversas, como a pobreza, o meio-ambiente e a questão de gênero, construindo redes de articulação transnacionais, ganharam, nos anos 90, relevância no interior daquelas forças com poder de pressão junto aos organismos internacionais.<sup>40</sup>

Como decorrência daquelas reivindicações e dos desafios que se colocavam na agenda dos organismos internacionais, sobretudo de garantir os consensos necessários à continuidade das reformas orientadas para o mercado, houve, nos anos 90, uma crescente aproximação entre esses dois conjuntos de atores. De diferentes modos, graus e com intenções diversas<sup>41</sup>, é possível afirmar que tal aproximação criou condições favoráveis para o surgimento ou fortalecimento de determinados vocábulos no debate sobre o *desenvolvimento*, como *accountability*, *desenvolvimento sustentável* e o próprio vocábulo *governance*.

Como já foi sugerido antes, o emprego daqueles vocábulos comportaram naqueles encontros, contudo, conteúdos políticos diversos ou radicalmente opostos e foram, por isso mesmo, em determinados momentos, alvos centrais de disputas políticas.<sup>42</sup> Se *governance*, por exemplo, passou a ser bastante recorrente num contexto em que ganhou razoável grau de consenso a idéia de que o Estado deveria ser dotado de maior flexibilidade, descentralizando funções e se abrindo à participação social, os conteúdos que lhe são atribuídos carregam diferentes horizontes políticos a respeito do papel da participação na gestão pública, que varia entre a defesa mais enfática de um papel deliberativo a um papel restritamente gerencial ou instrumental. Por isso mesmo, a esse termo são associadas distintas qualificações como meio de se explicitar os sentidos diversos em que está - ou pode ser - empregado: *governança gerencial*, *governança interativa* (Frey, 2004), *governança democrática*, *governança participativa* (Gaventa, 2001), *governança social* (Ricci, 2003).

---

<sup>40</sup> Há uma vasta bibliografia que procurou analisar as relações entre as ONGs e os organismos internacionais no contexto da globalização e de construção de novos formatos de representação. Ver, dentre outros, Mato (2001) e Alvarez (2000).

<sup>41</sup> Para uma análise das nuances presentes nos discursos e nas orientações do Fundo Monetário Internacional, dos bancos multilaterais de desenvolvimento, da Organização das Nações Unidas e da Organização Mundial de Comércio com relação, por exemplo, ao tema da participação da sociedade civil, consultar Riggiozzi e Tussie (2002).

<sup>42</sup> Não é à toa que tais “encontros” foram sempre delicados e conflituosos, deixando muitas ONGs numa atitude contínua de alerta e crítica em relação aos organismos internacionais.

É nessa direção que alguns trabalhos têm apontado que a noção de *governance* aparece consensualmente como designação de uma gestão compartilhada, mas pode expressar intenções e projetos políticos diversos:

[...] como os conceitos de participação local estão sendo incorporados pelo discurso do desenvolvimento, eles também estão sendo usados para apoiar e justificar uma grande variedade de agendas e programas, que vão desde a consolidação de poderes centrais passando ao apoio de políticas da agenda neoliberal e os ajuste estruturais, até a promoção de noções mais progressistas de desenvolvimento e construção da democracia (Gaventa, 2001: 9).

Da mesma forma, a valorização de programas sociais fundados na promoção das capacidades humanas dos setores vulneráveis também passou a se configurar como um outro consenso – também aparente e superficial – no debate acerca do *desenvolvimento*. E aqui é necessário registrar que determinados argumentos oriundos do debate intelectual em curso sobre a crise do Estado, a participação e a pobreza contribuíram para fertilizar o solo do qual ele emergiu.

Nesse sentido, cabe notar, por exemplo, que aquela reformulação que o Banco Mundial realizou no seu conceito de pobreza abrigou não apenas alguns elementos do pensamento de Amartya Sen, mas, numa perspectiva mais ampla, acompanhou uma inflexão ocorrida no debate europeu sobre aquela temática. Conforme Lavinias (2003), até os anos 80, a pobreza, naquele debate, estava remetida, sobretudo, a critérios que definiam a ausência de uma renda mínima para suprir necessidades básicas ou a critérios que tomavam como referência os padrões médios de consumo da população como um todo. A partir de então, cada vez mais o uso da categoria *exclusão social* ganhou espaço, sendo utilizada para contemplar a dimensão subjetiva e cultural implicada com o fenômeno da pobreza, manifestada na percepção do pobre sobre si mesmo. Uma percepção que, engendrada por experiências estigmatizadoras, faz com que os indivíduos percam valor enquanto tais e amputem, eles mesmos, suas capacidades de ação. Essa abordagem do fenômeno da pobreza, iluminando e enfatizando sua dimensão cultural constitutiva, chamava a atenção, assim, para a forma como o “pobre”, assimilando uma imagem de si como “não sujeito”, encolhe ainda mais as suas próprias possibilidades para superar as condições de vulnerabilidade e precariedade vividas.

Por outro lado e partindo de focos temáticos e perspectivas analíticas diferentes, algumas interpretações sobre a crise do Estado e sobre suas alternativas de saída passaram a enfatizar a necessidade de políticas sociais voltadas a recuperar a capacidade ativa dos setores vulneráveis.

Na visão de Rosanvallon (1998), por exemplo, está em curso a emergência de uma *nova questão social*, que traduz exatamente a inadequação das categorias e métodos até aqui utilizados para gerir o social e enquadrar o fenômeno da exclusão social, que ganha feições completamente novas com a crise do emprego. Para ele, está em crise o paradigma de políticas padronizadas e universais, que se dirigiam a enfrentar um leque de problemas sociais que podiam ser homogeneamente reunidos na categoria do risco. De um lado, os novos processos que promovem a exclusão social não podem mais ser abordados enquanto risco, já que muitas vezes definem *situações estáveis*, como é o fenômeno atual do desemprego. Rosanvallon argumenta que os conceitos que parecem dar conta dessas novas situações de exclusão são muito mais o da precariedade ou vulnerabilidade. De outro lado, os fatores que desencadearam essa crise são distintos, mas todos eles iluminam, segundo o autor, as limitações contidas no enquadramento de situações e trajetórias individuais em categorias coletivas. Rosanvallon cita o desenvolvimento da genética que, por exemplo, promoveu um conhecimento individualizante de tal forma que deixou transparente os determinismos que colocam indivíduos específicos, e não todos, numa situação de vulnerabilidade em relação a tal ou qual doença. Também a amplitude do conhecimento que a sociedade adquiriu de si mesma, resultado do avanço das tecnologias de informação, tornou visível que os indivíduos arcam com responsabilidades diferenciadas no preço que pagam pelas políticas universais. O autor cita, por exemplo, que o avanço do conhecimento tornou visível o alcance da revolução demográfica, expondo o sistema previdenciário a acirradas críticas. O conjunto dessas situações desfaz, segundo o autor, a *opacidade do social* que permitia exatamente com que a solidariedade social tivesse na equidade seu pilar mais importante. Nessa visão, a crescente transparência do social colocou em xeque o modelo estatístico e fragilizou os parâmetros até então usados para definir o justo e o injusto.

O princípio da seletividade e a redefinição da estrutura das contribuições obrigatórias podem ser exploradas como saídas para a formulação de uma nova agenda de

políticas, na sua visão, mais adequada aos fenômenos em curso. Enfatiza, no entanto, a necessidade de políticas que sejam baseadas numa concepção nova de direitos sociais, que retirem os indivíduos de uma posição passiva de beneficiário. Políticas que promovam a intermediação efetiva entre o direito e o contrato, que se baseiem numa noção de direito individualizado e condicional e que tenham como principal objetivo colocar o indivíduo numa posição de partícipe da vida social, fazendo com que ele se sinta útil socialmente.<sup>43</sup> Essa necessidade, para ele, é consequência de uma das dimensões da crise do Estado, que colocou em xeque o modelo de solidariedade estatista e o modelo tradicional de direitos sociais:

Essa crise filosófica leva a retomar em suas raízes a questão dos direitos tal como ela foi formulada, desde o século XVII, pelo individualismo liberal, convidando a ultrapassar velhas oposições entre direitos formais e direitos reais, direitos sociais e políticos; obriga à reconsideração das expressões habituais do contrato social, a reformular a definição do que é justo e equitativo, a reinventar as formas de solidariedade social. (Rosanvallon, 1998: 24 e 26).

Outros autores também têm salientado, embora com diversas ênfases e com argumentos variados, a idéia da aplicação de condicionalidades como pressuposto de acesso aos benefícios sociais.

Afirmando que é preciso que a esquerda, diante dos processos atuais, recupere a responsabilidade e a iniciativa individual como princípios orientadores da formulação de políticas alternativas ao neoliberalismo e ao estatismo, Giddens (2001) veio defendendo a construção de um novo contrato social baseado no teorema: *não há direitos sem responsabilidades*. Nessa perspectiva, Giddens valoriza formas de intervenção cujo objetivo seja investir em capital humano, de tal forma que os esforços do Estado devem ser dirigidos prioritariamente para criar uma igualdade de oportunidades. Ou seja, criar condições para que os indivíduos possam recuperar a capacidade de participar ativamente

---

<sup>43</sup> Como exemplos, cita a RIM (Renda Mínima de Inserção), criada na França, e o programa Family Support Act, dos Estados Unidos. Nos dois casos, o repasse do benefício articula direitos e obrigações. Segundo o autor, nesses exemplos o princípio do direito vigora porque são políticas que reconhecem que os excluídos devem obter o mínimo para encontrar seu lugar na sociedade; e o princípio da obrigação está presente porque os indivíduos devem assumir a responsabilidade de cumprir as contrapartidas para continuar recebendo os benefícios.

da sociedade, e não permanecer, continuamente, na situação passiva de receptor de benefícios.<sup>44</sup>

Como aponta Kowarick (2003), a concepção de contrapartidas ganhou força nos anos 80 no debate norte-americano sobre políticas sociais na esteira da retomada dos estudos de Oscar Lewis, publicados nos Estados Unidos nos anos 60. Tais estudos enfatizavam a necessidade de combater “a passividade intrínseca” à cultura das camadas pobres.<sup>45</sup>

Na mesma direção, Hirschman (1992) identifica que, naquele mesmo debate, foram reavivadas algumas das teses que já estavam presentes no debate acerca das Poor Laws, na Inglaterra, as quais argumentavam que a disponibilidade da assistência agiria como incentivo à preguiça e à depravação e, portanto, produzia pobreza em vez de aliviá-la. Tais teses, que tiveram no debate americano mais recente porta vozes como Charles Murray, afirmam, portanto, que as políticas de bem estar, querendo diminuir a pobreza, constroem, na verdade, as armadilhas para que ela aumente. Esses argumentos constituem, para Hirschman, um tipo de retórica conservadora, denominada por ele *tese da perversidade*. Na lógica dessa tese, os esforços para lidar com o sofrimento aumentam o sofrimento, pois, se assistidos, os pobres deixariam de procurar meios de sobrevivência.

Como se percebe, embora com origens diferentes, argumentos como os de Rosanvallon, de Giddens e de Murray contribuem, hoje, para dotar de força o pressuposto de que é preciso reverter o modelo de regulação assentado nas políticas de bem estar, responsável por colocar continuamente os indivíduos numa situação negativa de dependência. Nessa perspectiva, é preciso recuperar a capacidade ativa dos indivíduos no sentido de enfatizar suas próprias responsabilidades em relação às condições de precariedade vividas e aos riscos a que estão submetidos durante suas trajetórias de vida.

É, pois, também na esteira desses argumentos que foi sendo sedimentado e ganhando legitimidade aquela orientação que partiu de organismos como o Banco Mundial de “promover a capacidade ativa” dos indivíduos vulneráveis como condição fundamental

---

<sup>44</sup> Ao elencar e diferenciar as variadas possibilidades que levam os indivíduos a uma situação de pobreza, Giddens reconhece, no entanto, que determinadas trajetórias individuais continuarão a requerer, continuamente e permanentemente, uma ação do poder público no sentido da assistência tradicional.

<sup>45</sup> Kowarick argumenta que uma análise das trajetórias das políticas sociais norte-americanas indica que, a partir dos anos 70, cada vez mais os princípios da contrapartida e da responsabilização individual colocaram em xeque a prerrogativa dos direitos.

de enfrentamento da pobreza. No entanto, formulada genericamente, à tal proposta também podem - mais uma vez é preciso sublinhar - subjazer propostas de intervenção social e horizontes políticos bastante diversos.

Como exemplo, a própria noção de *empowerment*, que designa, de forma geral, o empoderamento de comunidades e indivíduos vulneráveis ou pobres como estratégia de intervenção para alterar suas condições, pode, de um lado, receber um tratamento restritamente instrumental, que visa a, sobretudo, capacitá-los para a sobrevivência numa ordem acirradamente competitiva sem que demandem serviços e proteções sociais públicas, e, de outro lado, diferentemente, pode integrar projetos que almejem, como horizonte, transformar aqueles indivíduos e comunidades em sujeitos políticos capazes de oferecer resistência e alternativa àquela mesma ordem. É sob essa última perspectiva que o uso daquela noção pelo Banco Mundial, com conteúdo instrumental, está sendo criticado por organizações sociais brasileiras e latino-americanas que também a tem como noção orientadora das suas ações políticas.

Assim, tanto o princípio da participação como o princípio da recuperação da capacidade ativa de indivíduos pobres ou vulneráveis conforma um terreno próprio no qual vêm se desenrolando as disputas políticas que cercam as mudanças nas políticas sociais. Quero sublinhar a existência desse terreno, no qual consensos aparentes podem obscurecer intenções políticas substantivas, pois é a partir dele que determinados termos, como terceiro setor e capital social, ganharam espaço no debate acerca do *desenvolvimento* como referências que permitiriam elaborar uma articulação entre os objetivos de combater à pobreza e os relativos à promoção de um modelo de desenvolvimento participativo e democrático. Explorando os significados contidos nesses termos e seus efeitos políticos, é possível perceber que eles contribuem para circunscrever aquele debate nos limites restritos dos seus consensos aparentes, conformando, atualmente, um discurso participativo que está intimamente sintonizado com os desafios formulados desde a segunda onda de reformas neoliberais, cuja preocupação recaía, como vimos, na construção dos consensos necessários a suas condições de sustentabilidade e na maior eficácia do controle dos níveis de pobreza.

No debate acadêmico, a expressão terceiro setor apareceu formulada por referência a uma concepção tripartite do mundo, que distingue o que seria a lógica da ação comunicativa, própria da sociedade civil, da lógica sistêmica do mercado, estruturada pela

busca do lucro, e do Estado, estruturada pela busca e manutenção do poder.<sup>46</sup> Essa expressão tem sido empregada para qualificar e denominar a multiplicidade e heterogeneidade de organizações sociais e fundações empresariais que desenvolvem atividades com fins públicos. Nela se incluem também as atividades voluntárias desenvolvidas seja por indivíduos isolados, seja por um grupo de indivíduos, de forma esporádica ou mais permanente, em favor de uma comunidade, de outros indivíduos ou do meio ambiente. É a partir dessa expressão que a idéia de uma *solidariedade ativa* vem ganhando relevância no debate político e acadêmico.

Numa publicação que teve como objetivo realizar uma espécie de balanço do terceiro setor no mundo, Oliveira e Tandon (1995) afirmaram que as organizações e as atividades que compõem essa esfera fizeram da *cooperação* e da *solidariedade* valores presentes na esfera pública numa escala global. À diferença da *fé* e da *revolução*, os valores da solidariedade e da cooperação não estariam sendo propagados, agora, por uma instituição central. Nessa direção, o terceiro setor aparece também como *contraposição ao poder e às normas impessoais do governo, bem como à busca do lucro e do ganho pessoal*, coexistindo ao lado destes, atualmente, em praticamente todas as sociedades (Oliveira e Tandon, 1995: 13).

Jeremy Rifkin (2000 e 2001), ao constatar que *na nova era do capitalismo* uma multiplicidade de profissões perderam ou perderão sua função e razão de existir, sublinha a importância do terceiro setor para absorver o contingente que não terá espaço no mercado e que não poderá depender dos benefícios do Estado, já que este, segundo o autor, perde cada vez mais importância no contexto da transnacionalização da economia. Nessa perspectiva, além de absorver o contingente de excluídos, o terceiro setor teria uma missão histórica de resguardar e dinamizar a dimensão cívica das relações sociais num mundo em que cada vez mais essas são subsumidas pelo mercado.

Para Lester Salamon, a emergência do terceiro setor representa uma *revolução associacional global* que tem um papel fundamental no contexto *de perda generalizada de confiança na capacidade do Estado, por si só, gerar o bem-estar social, fomentar o progresso econômico, resguardar o meio-ambiente; numa palavra, melhorar a qualidade*

---

<sup>46</sup> Tal visão deita raízes no programa de pesquisa de Jürgen Habermas, que tem sido uma das fontes teóricas para fundamentar a idéia de terceiro setor.

*de vida* (Salamon, 2000: 90/91). Esse autor fornece um exemplo de esforço hoje presente na literatura acadêmica para designar o que vem a ser terceiro setor.

Na sua perspectiva, há três dimensões envolvidas na delimitação dessa expressão: terceiro setor como idéia, como realidade e como ideologia. Como idéia, o autor afirma que se trata de um conjunto de organizações que *encarnam certos valores que nos são caros*, dentre esses: altruísmo, compaixão, sensibilidade para com os necessitados e compromisso com o direito de expressão. Assim, o terceiro setor se singularizaria por comportar iniciativas em prol do bem público. No plano real, as organizações do terceiro setor se caracterizariam por não integrar o aparelho governamental; não distribuir lucros a acionistas ou investidores; gozar de um alto grau de autonomia interna; auto-gerenciamento e, finalmente, envolver um nível significativo de participação voluntária. No plano ideológico, o autor salienta uma série de mitos que, manuseados por visões de esquerda e de direita, acabam, segundo ele, jogando uma *cortina de fumaça* sobre o terceiro setor. Mitos como a incompetência ou a virtude supostamente intrínsecas às organizações do terceiro setor e o mito de que a filantropia e o voluntariado são fenômenos novos que floresceram em solo virgem, apesar de conter uma *parcela de verdade*, tomam proporções desmedidas e são usados, de acordo com Salamon, como *objetivos meramente ideológicos* (Salamon, 2000: 92/93).

Assim, conforme o próprio Salamon reconhece, as análises que têm como referência o terceiro setor partem, freqüentemente, do pressuposto de que essa esfera teria uma virtuosidade intrínseca para ancorar mecanismos de intervenção social mais democráticos. Em algumas formulações, o terceiro setor apresenta-se como expressão de uma “solidariedade ativa” que estaria contraposta à “solidariedade abstrata e coersitiva”, identificada como o modelo de regulação centrado no Estado. Como exemplo, Rubens César Fernandes assim analisa o significado profundo do deslocamento promovido pelas ações do terceiro setor:

Os impostos, o principal instrumento para a socialização dos benefícios privados, são cobrados coercitivamente pelo Estado. Doar fundos sem fins lucrativos, por outro lado, expressa uma decisão voluntária de investir no ambiente social e cultural. [...] O valor financeiro de tais doações é apenas uma pequena fração do que é devido ao Estado através dos impostos, *mas o significado simbólico é provavelmente maior. Implica julgamento e decisão sobre necessidades coletivas;*

exige envolvimento pessoal e institucional; cria laços de solidariedade entre empresas e comunidades necessitadas [...]. (Fernandes, 1995: 354, grifos meus).

Em certos aspectos, argumentos como esses se aproximam bastante das teses neoliberais, particularmente daquelas formuladas por Friedrich Hayek, considerado o primeiro e um dos mais exemplares defensores daquelas teses. Fernandes salienta a diferença entre uma forma coercitiva e uma espontânea de mobilizar recursos para o social, conferindo a essa última um claro aspecto positivo diante da anterior, já que resultado de uma decisão voluntária, terreno no qual atuaria exatamente o terceiro setor. Um dos princípios que Hayek se propõe a defender é a liberdade individual, que segundo ele ficaria ameaçada diante da ampliação das funções estatais para além de um mínimo necessário para garantir a segurança e a propriedade. Por isso, nessa perspectiva, há uma ingerência indevida na cobrança de impostos para efeitos de proteção social, pois o Estado estaria obrigando determinadas pessoas a arcar com o bem estar de outras. Valorizando uma ordem espontânea de funcionamento da sociedade, Hayek defende ainda que a expansão das funções estatais colocaria em risco a própria democracia, pois, para ser democrático, o governo deve ser consensual, o que só é possível quando limita suas atividades às poucas sobre as quais as pessoas podem concordar (Vita, 2000).<sup>47</sup>

Confluências desse tipo, expressas pelos pontos comuns existentes entre as teses de Hayek e a análise de Fernandes, têm evidenciado a capacidade hegemônica dos processos que visam a deslocar a relação seguridade/direitos da base do contrato social. A expressão terceiro setor tem assumido um papel importante para viabilizar essa confluência, permitindo a elaboração de uma determinada visão tripartite do mundo na qual as políticas sociais, formuladas desde o Estado, figuram como a tradução de uma solidariedade que “amorteceria” as potencialidades e as capacidades dos indivíduos para agirem como sujeitos, arrefecendo seus vínculos sociais.

Permitindo um deslocamento do eixo da virtuosidade do campo societal para as “sinergias” advindas da cooperação de atores movidos por interesses diferentes, o termo

---

<sup>47</sup> Entretanto, em relação a esse assunto, cabe notar que, fazendo menção ao Chile, no qual a implementação das políticas neoliberais teve como condição a abolição da democracia e a instauração de uma ditadura militar mais cruéis do pós-guerra, Perry Anderson (1995) afirma que a democracia, em si mesma, nunca se constituiu num valor central para o pensamento neoliberal. Para esse, o fundamental de uma ordem política é garantir a liberdade para que os agentes econômicos disponham, como queiram, da sua renda e da sua propriedade.

capital social – que também passa a comparecer com frequência no debate sobre políticas de combate à pobreza - vem sendo usado, sobretudo, como meio de salientar a necessidade de um novo paradigma de desenvolvimento que combine objetivos econômicos com objetivos de natureza social com o fim de promover o revigoramento dos laços sociais e a estabilidade das instituições democráticas.

A expressão capital social foi popularizada, recentemente, depois da publicação da obra de Putnam (2000) sobre a Itália, no início dos anos 90.<sup>48</sup> Ao analisar as condições que determinaram o sucesso ou o fracasso da implementação dos governos regionais na Itália, nos anos setenta, Putnam concluiu que, exatamente naquelas localidades onde houve uma progressiva acumulação de capital social, a mudança institucional foi bem sucedida. Recorrendo às análises de autores como Tocqueville, o autor concluiu que o dinamismo cívico é premissa do progresso econômico e da estabilidade política.<sup>49</sup>

Sob essa perspectiva, a cultura vem aparecendo no debate como dimensão a ser valorizada nos projetos de desenvolvimento porque é a partir dela que se geram os valores sedimentares dos laços de reciprocidade que, nessa visão, propiciam a produtividade e a estabilidade política. Essa determinada maneira de enfocar o papel da cultura tem ganhado espaço no debate intelectual. É significativo que, por exemplo, Evans (1993), Putnam (2000) e Rifkin (2001), embora com interesses analíticos diferenciados, utilizem perspectivas semelhantes para refletir sobre o papel da cultura na contemporaneidade. Também é ilustrativo que, Francis Fukuyama, conhecido por elaborar a tese do “Fim da História” após a derrocada dos regimes socialistas no leste Europeu, alardeando a primazia e superioridade do mercado como princípio organizador da sociedade, tenha se dedicado a refletir sobre o impacto do capital social – e da cultura - nos processos de desenvolvimento. Para esse autor:

---

<sup>48</sup> O conceito de capital social foi usado, com variações, por diferentes autores em períodos anteriores. Mas foi o sociólogo James Coleman, a partir de alguns trabalhos publicados no início dos anos 90, que se tornou a referência mais presente para os que fazem uso desse conceito no debate atual sobre os efeitos da participação e da cooperação nos processos de desenvolvimento. Coleman é, inclusive, a fonte de Putnam na sua discussão sobre o conceito de capital social.

<sup>49</sup> Para consulta de uma postura crítica do capital social como categoria analítica, principalmente a partir do trabalho de Putnam, ver Reis (2003).

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

É importante lembrar que o Banco Mundial, no bojo das suas reformulações sobre o conceito de pobreza, contribuiu fortemente para que o capital social se tornasse uma referência no debate acadêmico, investindo recursos em pesquisas que investigassem o potencial dos setores pobres nos processos de desenvolvimento (Sunkel, 2003).

Segundo algumas análises, se os problemas que estão implicados com as reflexões sobre o capital social, como a combinação de democracia política e prosperidade econômica, vêm de longa data, a característica peculiar desse conceito está exatamente no fato de valorizar, mais explicitamente, as relações entre as várias institucionalidades como meio de enfrentamento daqueles problemas:

Dito de outra forma, [no conceito de capital social] se faz presente a idéia de **sinergia**, a energia que vem da confluência positiva de vários fatores, no caso governo, organizações formais e informais (sociedade civil) e mercado (Araújo, 2003: 45, grifos meus).

A referência ao capital social está diretamente ligada às idéias de sinergias, cooperação, parcerias ou alianças estratégicas, permitindo com que as análises abordem as diferentes lógicas do Estado, mercado e sociedade civil não como antagônicas, mas como lógicas complementares. Em alguns trabalhos, essa complementaridade aparece enfocada, sobretudo, pelas preocupações com relação à eficácia e à eficiência:

Existe a compreensão, quase um consenso, de que a interação de ações e agentes que implementam políticas públicas propicia uma troca de conhecimentos sobre as distintas experiências, o que acaba por proporcionar mais racionalidade, criatividade, qualidade e eficácia às ações desenvolvidas em todas as instâncias envolvidas, sobretudo por evitar as superposições de recursos e competências. [...] Na verdade, as significativas diferenças entre as lógicas de governo, de mercado e

da sociedade civil organizada são entendidas como complementares e cada vez mais necessárias e produtivas nas tarefas de formulação e implementação de uma estratégia de desenvolvimento sustentável. (Madeira e Biancardi, 2003: 178).

Termos como colaboração, cooperação [...], parcerias, alianças estratégicas e *joint ventures* têm tornado-se cada vez mais comuns nos dias de hoje. O tema não é novidade, mas essas relações têm sido vistas mais como formas potenciais de solução de problemas. Acredita-se que a única alternativa para problemas tão complexos como o que nos coloca a atualidade é a cooperação entre organizações com competências complementares (Schommer, apud Alianças e Parcerias – Mapeamento das Publicações Brasileiras sobre Alianças e Parcerias entre Organizações da Sociedade Civil e Empresas, 2005: 35).

No entanto, para outros, como Dowbor (2002), para além de propiciar eficácia a ações e programas sociais específicos, as parcerias ou alianças estratégicas, incrementando o capital social, promoveriam um clima político e cultural facilitador para o surgimento de novos tipos de pactos sociais.<sup>50</sup> Nessa linha de argumentação, capital social e parcerias não se limitariam a oferecer novos instrumentos e técnicas de gestão social, mas fomentariam valores contrapontos ao que hoje são promovidos pela lógica exclusiva do Estado e mercado:

[...] trata-se de construir valores como confiança, colaboração, solidariedade, transparência, - sem os quais nenhuma parceria funciona - num mundo que foi de certa maneira reduzido à lógica da competição, das vantagens unilaterais e da chamada *global rat race*. [...] No século XX, acreditávamos em grandes simplificações, estatistas ou liberais, e na possibilidade de se “resolver” os problemas sociais de uma vez, generalizando a estatização ou as privatizações. Hoje, apesar de todos os dramas que vivemos, entendemos que não há soluções simples ou milagrosas, e que na imensa complexidade de um mundo diferenciado, temos de aprender a nos administrar de maneira flexível e inovadora, e sobretudo pouco dogmática. Isto, por sua vez, exige de todos nós, seja qual for a nossa ideologia, cultura ou religião, bom senso e criatividade. [...] O problema, portanto, não consiste em optar pela estatização ou pela privatização, segundo as opções ideológicas, mas em construir as articulações adequadas entre Estado, empresas e comunidade, por um lado, e os diversos níveis de Estado – poder central, estadual e municipal – por outro. [...] As organizações internacionais sofrem um deslocamento de representatividade; os governos nacionais, parceiros mais tradicionais, perdem grande parte da sua capacidade de execução e procuram eles mesmos parceiros mais flexíveis na sociedade; as empresas buscam novas formas de se legitimarem

---

<sup>50</sup> Uma referência importante na bibliografia quem tem discutido os conceitos de parcerias e alianças estratégicas é o trabalho de Austin (2001), denominado *Parcerias: fundamentos e benefícios para o terceiro setor*, no qual afirma que *o século XXI será a era das alianças*.

socialmente; surgem com força as inúmeras e diversificadas organizações da sociedade civil. Frente a estas novas dinâmicas, já não se coloca no centro a visão de acordos que se armam com organizações estáveis, cada vez mais é preciso encontrar formas inovadoras e flexíveis de articulação com um universo extremamente diversificado de iniciativas fragmentadas (Dowbor, 2002: 6, 9, 24 e 106, grifos meus).

Para uma determinada linha de análise, as conclusões sobre o capital social são apropriadas tão recorrentemente que passaram a ser encaradas como *consensos: algumas conclusões já são consensuais, entre outras, a de que capital social ajuda no desenvolvimento econômico de uma nação, fortalece a ação coletiva e incide positivamente no grau de sofisticação política das pessoas* (Baquero, 2003: 08). Nesse registro, *a inclusão dos cidadãos na esfera pública* criaria um ambiente de confiança, advinda das relações sinérgicas entre atores diferentes, que seria fundamental para o funcionamento apropriado das instituições econômicas e democráticas:

Há um consenso de que confiança e reciprocidade nas relações humanas proporcionam as bases para a ação em grupo de maneira efetiva. [...] a falta de capital social numa sociedade precariza a mobilização social, bem como obstaculiza o crescimento econômico e o amadurecimento político. A presença de estoques reduzidos de capital social é produto essencialmente de relações sociais verticais entre patrões e clientes, governantes e governados, e sugerem a existência de governos mais preocupados com o bem privado do que o bem público, levando inexoravelmente para práticas deletérias no cenário público – a corrupção (Baquero, 2004: 174).

É preciso problematizar, no entanto, a maneira como o poder e a política são excluídos das elaborações que fundamentam as idéias de capital social e do terceiro setor e, principalmente, indicar as implicações e os efeitos políticos que decorrem daquelas exclusões. Nesse sentido, considero importante trazer algumas considerações que Chantal Mouffe (2003) oferece para pensar o lugar que deve ocupar o poder numa política democrática.

Para ela, as relações de poder são constitutivas do *social*, e, nesse sentido, todo consenso, por mais democrático que se pretenda, sempre resultará de uma estabilização do poder, de uma hegemonia provisória, que vincula, irremediavelmente, alguma forma de exclusão. Nessa concepção, não se aceita a tese de que quanto mais democrática é uma

sociedade, menos poder nela existe. Assumindo outra perspectiva, para a autora, uma sociedade é considerada tão mais democrática não quando nega o poder, mas quando constitui formas de poderes compatíveis com os valores democráticos. Isso implica em admitir que, numa democracia desejável, os consensos construídos, fundamentais em qualquer ordem política, devem estar abertos às vozes dissidentes. O que está em jogo, no fundo, é o pressuposto de que a democracia, quanto mais plena, mais ancorada está numa cultura que valoriza o dissenso e em instituições que permitam sua aparição e negociação na esfera pública.

O que há de importante nessas elaborações é que elas nos convidam a “desconfiar” daqueles consensos sedimentados que, passando a ter forte eficácia simbólica, transformam o que é resultado de construções políticas – permeadas por atos de poder - em objetividades dadas.

É dessa forma que, geralmente, o “bem comum” e os “fins públicos” são formulados no registro da idéia de terceiro setor. Mesmo autores como Lester Salamon, citado anteriormente, que rejeitam a visão mistificadora e homogeneizadora que cerca as formulações do terceiro setor, acabam abordando a idéia de “bem comum” de forma naturalizada, como se ela contivesse uma essência pré-política, ou melhor, como se aquilo que se define por “bem comum” não fosse fruto de hegemonias provisórias que, resultantes de lutas políticas, expressam fundamentalmente as correlações de forças presentes num determinado contexto.

Da mesma forma, sob a referência do capital social, as idéias de sinergias, confiança e cooperação informam enunciados nos quais a “democracia”, a “estabilidade política”, a “inclusão social”, a “produtividade” e a “prosperidade econômica” figuram como objetivos politicamente neutros, como se seus conteúdos não conformassem terrenos de divergências e conflitos. Nesse registro, aqueles objetivos aparecem elaborados como se estivessem acima – ou à margem - dos (distintos) interesses e projetos políticos que perpassam a sociedade.

É precisamente por essas razões que os fundamentos nos quais se baseiam a expressão terceiro setor têm recebido críticas. Dagnino (2002 e 2004), por exemplo, aponta que as análises fundadas nas diferentes lógicas dos três setores não levam em conta os interesses políticos e econômicos diversos, articulados em torno de diferentes projetos, que

desconstróem a suposta homogeneidade da sociedade civil e do Estado. Sobretudo, essas análises não levam em conta que tais interesses não estão compartimentalizados nessas esferas, mas atravessam o Estado, a sociedade - e, aqui, incluso o próprio mercado. Desse modo, a consideração das múltiplas arenas conflituosas que constituem aquelas esferas e que as cortam transversalmente é condição imperativa para que cada uma delas e suas relações possam ser abordadas e analisadas adequadamente.

A propósito dessas considerações, pesquisando os governos Tasso Jereissati e Ciro Gomes<sup>51</sup> dos anos 90, no Ceará, Tendler (1998) fornece vários exemplos das alianças que determinados setores do governo firmaram com organizações sociais específicas para combaterem segmentos presentes no próprio governo e na sociedade civil então resistentes às políticas “inovadoras” que estavam em curso naquele estado. A pesquisa de Tendler tem, assim, o mérito de mostrar que Estado e sociedade civil não se comportam como esferas estanques e, sobretudo, que a suposta virtuosidade atribuída à segunda, que se contraporia ao vício intrínseco das ações do primeiro, não pode ser tomada como pressuposto nem na análise científica nem nas recomendações políticas. Ela mostra que as relações entre Estado e sociedade são atravessadas por diversas intenções políticas, demonstrando a heterogeneidade de projetos e interesses que transitam e cortam transversalmente aquelas esferas.<sup>52</sup>

Nesse sentido, cabe recuperar aqui que, em algumas abordagens, a idéia de terceiro setor é construída não apenas como uma esfera que seria a portadora por excelência de interesses genuinamente públicos, como também uma esfera que seria caracterizada por sua suposta isenção de pretensões de poder.<sup>53</sup> Cabe ressaltar que essa abordagem que isenta as

---

<sup>51</sup> Ambos, na época, pertencentes ao PSDB.

<sup>52</sup> Na sua pesquisa, Tendler se contrapõe diretamente às recomendações que a Comunidade Internacional de Financiadores dirige aos países em desenvolvimento e às vertentes analíticas nas quais essa baseia suas formulações, criticando o pressuposto de que o *bom governo* estaria fundamentado principalmente na capacidade virtuosa atribuída à sociedade civil. Embora a autora tenha fornecido uma contribuição importante no sentido de mostrar a inadequação daquela premissa, cabe notar que sua pesquisa não questiona o conceito de *bom governo* do qual partem os seus interlocutores diretos. Seu olhar sobre os programas implementados pelos governos do PSDB no Ceará, bem como sobre o tipo de participação que neles vigorou permanece, assim, amarrado aos aspectos gerenciais de gestão, não chegando iluminar e discutir suficientemente, por exemplo, como o poder de decisão real e substantivo foi alterado ou não naquelas circunstâncias.

<sup>53</sup> Essa mesma possibilidade foi atribuída aos movimentos sociais dos anos 80 por determinada vertente analítica que contribuiu para alimentar a vasta produção acerca dessa temática naquele momento. Não à toa, quando foi ficando cada vez mais evidente, no Brasil, a articulação daqueles movimentos com o campo político institucional, no final dos anos 80, essa vertente passou a tematizar “a crise dos movimentos sociais” e “a frustração” desses sujeitos como portadores de uma promessa de transformação.

ações coletivas das suas pretensões de poder tem sido acompanhada pela exaltação de determinadas modalidades participativas, como o voluntariado e o engajamento empresarial, enquanto outras estão sendo desqualificadas por conter uma suposta essência corporativa.

Aqui, novamente recupero Tandler (1998) porque sua análise chamou a atenção exatamente para a discrepância expressa nas recomendações da Comunidade Internacional de Financiadores - como ela denomina - no tratamento conferido às associações de trabalhadores e profissionais do setor público, vistos sempre como entraves a mudanças positivas, e o entusiasmo que demonstra em relação aos atores “coletivos da sociedade civil”. Os sindicatos, de forma geral, passaram a ser desqualificados como interlocutores porque não integrariam, por suas características intrínsecas, o universo daquelas organizações que, embora privadas, perseguiriam objetivos públicos.<sup>54</sup>

Por outro lado, cabe notar que esse processo veio acompanhado por deslocamentos conceituais nos quais os movimentos sociais ficaram, muitas vezes, obscurecidos como sujeitos atuantes no campo das ações coletivas. Assim, por exemplo, em pesquisa recente realizada em São Paulo, ao concluir que os movimentos sociais *não saíram de cena*, pois continuam centrais no âmbito das ações coletivas da sociedade naquela cidade, Lavalle, Castello e Bichir assim analisam:

[...] se os atores estelares dos anos 1980 saíram de cena no decênio seguinte, cedendo passo à centralidade da **nova sociedade civil**, isso parece ter decorrido não apenas dos processos de institucionalização e normalização, mas, pelo menos em parte, de mudanças nas categorias analíticas empregadas. [...] os “holofotes” passaram a iluminar a nova sociedade civil a partir de uma concepção particularmente restritiva dos atores merecedores de tal denominação, fazendo com que os movimentos sociais permanecessem despercebidos a despeito de continuarem em cena. (Lavalle, Castello e Bichir, 2004: 35/50/51, grifos dos autores).

---

<sup>54</sup> No caso brasileiro, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, o MST, e os sindicatos de servidores públicos foram recorrentemente deslegitimados pelo governo de Fernando Henrique Cardoso como interlocutores políticos por sua suposta incapacidade de diálogo. FHC nomeou as manifestações, não apenas do MST, mas das organizações que se mobilizaram para combater suas reformas, como *gritaria*. Nesse sentido, a greve dos petroleiros teve um peso simbólico importante. Ocorrida em 1995, no início do primeiro mandato de FHC, ela foi paradigmática porque anunciou a forma como o governo usaria largamente o recurso da desqualificação para enfrentar os movimentos sociais que a ele fariam oposição.

No âmbito do terceiro setor ou, muitas vezes, no âmbito do que vem sendo analisado como “nova sociedade civil”, enquanto os movimentos sociais são obscurecidos, *os atores estelares* passam a ser aqueles cujas modalidades participativas não interpelam, efetivamente, a forma como o poder se distribui na formulação das políticas. Nesse sentido, lembro que, paralelamente ao espaço que veio adquirindo a idéia de terceiro setor no debate político e intelectual, também vieram sendo promovidas, principalmente pelos organismos internacionais, em diversas realidades nacionais, uma participação social despolitizada e restritamente colaborativa em termos de implementação de programas sociais. Delamaza (2005) notou a valorização que esse tipo de participação passou a ter no Chile e Hévia, apontando na mesma direção, assim concluiu sobre a experiência do Oportunidades, no México, programa que teve origem no PRONASOL:

De ahí que pueda plantearse que la participación de los beneficiarios de Oportunidades es una participación *despolitizada*. [...] la participación sostiene dos idea-fuerza tras de sí: legitimidad y eficiencia. La primera refiere a la capacidad de ejercer la soberanía y legitimar las acciones y decisiones de gobierno, por lo que su arena es la política y el conflicto. La segunda apela al mejoramiento de la gestión y las políticas públicas específicas y encuentra su justificación en la cooperación sociedad-gobierno. Cuando estas dos ideas van unidas, los mecanismos de participación parecieran funcionar, pero cuando prima una sobre otra, sin embargo, la participación corre el riesgo de *despolitizarse*, tanto en el sentido de únicamente legitimar decisiones ya tomadas como en el sentido de eliminar la capacidad de disenso y conflicto (Hévia, 2005: 19, grifos do autor).

### 1.3 Participação solidária, democracia, cidadania e questão social

Embora podendo ser usadas por orientações teóricas e políticas diversas e podendo assumir nesses usos ênfases variadas, o comparecimento das referências de terceiro setor e de capital social no debate acadêmico e político corrente tem produzido efeitos comuns. De um lado, aquelas referências circunscrevem um determinado terreno de debate para a democracia no qual os dissensos substantivos que podem subjazer a aceitação preliminar, por projetos políticos diferentes e até antagônicos, acerca de um modelo de desenvolvimento que articule democracia, participação, inclusão social, prosperidade econômica e ética, são obscurecidos. Ou seja, nesse terreno, as questões que se reportam, efetivamente, a lutas políticas ficam recobertas por consensos aparentes e superficiais, os

quais parecem ser absorvidos, muitas vezes, de forma pré-reflexiva. De outro lado, e como desdobramento, aqueles consensos superficiais – expressos significativamente pela defesa generalizada de políticas que promovam os princípios da participação e da valorização da capacidade ativa dos setores pobres e vulneráveis - ganham uma tradução específica a partir do enfoque oferecido a eles pelas referências de capital social e terceiro setor. Tradução essa que está intimamente sintonizada com as políticas neoliberais, que procuram retirar da base do contrato social a relação entre direito e seguridade.

É desde essa perspectiva que considero que, terceiro setor e capital social, convergindo nos seus efeitos e significados políticos, constituem, atualmente princípios – ao lado de outros que serão examinados à frente - integrantes de um mesmo marco discursivo que confere um novo enquadramento para o debate acerca da questão social. A qualificação participação solidária é aqui usada, então, para designar esse marco e analisar suas implicações porque, no seu âmbito, a idéia de uma *participação social* que evidenciaria uma *solidariedade ativa* é central, aparecendo como contraponto substitutivo à solidariedade promovida desde o vínculo entre seguridade e direitos. Solidariedade essa que esteve na base na conformação do tipo de esfera pública definidora do *Welfare State*, cujo pressuposto de existência foi o reconhecimento, de um lado, dos distintos interesses existentes na sociedade e, de outro, da necessidade de que tais interesses encontrassem uma medida de equivalência, dada pelos direitos, para serem negociados a partir de instâncias institucionalizadas, capazes, a princípio, de produzir acordos públicos de validade universais.

Nos argumentos que tecem a participação solidária, como contraponto àquelas instâncias institucionalizadas, as parcerias entre Estado, sociedade civil e mercado emergem como noção central de uma nova esfera pública que daria origem a pactos descentrados e flexíveis que, por meio de uma rede de relações, ativariam os elos sociais desvanecidos pela burocratização estatal e corroídos pela lógica do mercado. As parcerias se constituiriam, nesse registro, como pilares importantes de um modelo de desenvolvimento que articularia ética com prosperidade econômica, inclusão social com competitividade. Por meio delas, Estado, sociedade civil e mercado compartilhariam, equilibradamente, responsabilidades na construção daquele modelo e na sua permanente viabilidade.

A referência do terceiro setor é fundamental no interior do marco da participação solidária, sobretudo porque a partir dela se formula uma determinada visão de mundo tripartite que, oferecendo um enquadramento totalizante para a realidade, ordena o conjunto heterogêneo e multifacetado das relações e das experiências sociais naquelas esferas compartimentadas. Nessa visão, Estado, mercado e sociedade civil constituem os parâmetros cognitivos que permitiriam nomear e decifrar o mundo vivido.

Assim, a participação solidária localiza nos conflitos advindos das diferentes lógicas existentes entre aquelas esferas o nóculo dos dilemas que interpelariam, hoje, a capacidade da sociedade para se organizar democraticamente. A chave para enfrentar aqueles dilemas estaria no desafio de fazer, portanto, com que aquelas esferas se comportem sinergicamente, cooperativamente, proporcionando formas mais adequadas e democráticas de equacionar os problemas sociais.

É esse o enquadramento que a participação solidária tem oferecido ao debate acerca do social e ele ficou evidente, por exemplo, no balanço realizado pela Aliança Capoava<sup>55</sup> das diversas publicações e dos estudos acadêmicos realizados no Brasil, nos últimos dez anos, sobre parcerias:

Uma primeira constatação que emana da leitura dos trabalhos [...] ainda que conceitos, metodologias e dados nem sempre estejam claramente explicitados e consoantes [é a de que] **a intervenção social vem sendo compreendida cada vez mais como um processo – amplo e heterogêneo – de interdependência mútua entre instituições estatais, organizações da sociedade civil e corporações privadas.** (Alianças e Parcerias – Mapeamento das Publicações Brasileiras sobre Alianças e Parcerias entre Organizações da Sociedade Civil e Empresas, 2005: 11, grifos meus)

É nessa medida que a referência do capital social, associado à idéia de cooperação e parcerias sinérgicas, entra como princípio constitutivo da participação solidária. A partir daquela referência, os vínculos sociais e as ações coletivas passam a ser valorizadas como dimensões integrantes de um processo de desenvolvimento assentado no equilíbrio entre Estado, mercado e sociedade civil. Como uma espécie de seguro mútuo, o fortalecimento

---

<sup>55</sup> A Aliança Capoava foi criada por organizações como Ashoka, Ethos e Gife – tratadas mais à frente - com o propósito de promover e estimular no Brasil a reflexão sobre os modelos e os impactos das parcerias e alianças entre organizações da sociedade civil e setores empresariais.

daquelas diferentes esferas evitaria a supremacia de uma sobre a outra, garantindo, assim, a articulação necessária entre prosperidade econômica e inclusão social.

Além disso, é por referência ao capital social que são formulados os argumentos que salientam as necessidades de se promover as condições favoráveis a indivíduos e comunidades desenvolverem suas próprias potencialidades para sair de situações vulneráveis. É nesse aspecto que se encontra uma das implicações fundamentais contidas na participação solidária, pois o desenvolvimento daquelas potencialidades passa a ser o pressuposto para que, então, comunidades e indivíduos vulneráveis possam participar como **sujeitos** de uma “solidariedade ativa”, ou seja, participar como um “igual” no contrato social.

Tal pressuposto, que fica explicitado significativamente pela transformação do *sujeito portador de direitos inarredáveis* no *sujeito acomodado e passivo*, é, no fundo, desdobramento de uma “constatação” de que não é a redução das incertezas e da segurança, mas sim é o **risco** o primado sob o qual a sociedade deve se organizar. Como vimos, no decorrer no século XIX a noção de risco se transformou numa ameaça generalizada que interpelou as condições de existência da vida comum, e por isso mesmo foi preciso construir algumas garantias de segurança que reduzissem as incertezas dela decorrentes. Hoje, o movimento é contrário, pois o risco passa a ser considerado não apenas um dado componente, mas estruturante e definidor da sociedade contemporânea.

É desde as exigências que se colocam para que a sociedade possa ser regida pelo risco que a participação solidária tem promovido deslocamentos importantes: o sujeito portador de direitos inarredáveis dá lugar ao sujeito cujas potencialidades precisam ser desenvolvidas e a posição digna de assalariado cede espaço para a posição digna do empreendedor. Tais deslocamentos têm acompanhado o processo de substituição das políticas de integração pelas políticas de inserção, fornecendo a essa substituição uma legitimidade que, num horizonte mais amplo, desmancha a integração, tal como foi formulada modernamente, como problemática que interpela a vida em comum exigindo com que determinadas garantias sejam asseguradas em forma de direitos.

Segundo a perspectiva que assumi aqui, aquela problemática foi sendo formulada mediante o reconhecimento de que os trabalhadores, não proprietários, mas assalariados, estando inscritos nos circuitos mais amplos das trocas coletivas, podiam, a partir daí,

demandar seu reconhecimento como um participante igual e legítimo do contrato social (Castel, 1998). Como já mencionei anteriormente, sob o primado das exigências do mercado, camadas extensas de trabalhadores perdem suas chances de participar daquelas trocas, ou seja, não podem ser, de fato, integrados às dinâmicas centrais que as regem e as constituem.

Diante de uma realidade na qual as chances de ser integrado se desfaz do horizonte de vastas camadas sociais, e para as quais são destinadas, então, as políticas de inserção, a participação solidária oferece, nesse registro, uma determinada medida de igualdade que permitiria a todos se reconhecerem – e serem reconhecidos - enquanto participantes “iguais” e legítimos do contrato social. Tal medida passa a ser fortemente fundada nos valores empreendedoristas e, desse modo, ela não é totalmente nova, pois, como notei anteriormente, permaneceu ativamente no imaginário social e compareceu como um dos argumentos opostos às políticas de bem estar desde o início da sua construção.

A análise de Paes de Paula (2003), já citada anteriormente, mostra que a cultura empreendedorista foi revigorada contemporaneamente no bojo do movimento de reformas do Estado implementadas nos anos 80 na Inglaterra e nos Estados Unidos. Associado às seguintes características: *motivação, ambição criativa, gosto pelo risco, luta pela excelência, esforço, independência, flexibilidade e responsabilidade pessoal*, o empreendedorismo passou a ser fortemente enfatizado, desde então, não apenas como atributo desejável dos homens de negócios, mas *como um aspecto central da personalidade humana, que poderia, numa perspectiva comunitária, substituir as provisões sociais do welfare state por iniciativas não-lucrativas de livre-mercado* (Paes de Paula, 2003: 28, grifos meus).

Partindo do caso chileno, Schild (2000) afirmou exatamente que o Estado tem orquestrado um movimento de redefinição da cidadania, promovendo programas sociais nos quais os indivíduos são concebidos como portadores do “direito” a modelar de modo empresarial seu desenvolvimento pessoal, vinculando-se e integrando-se, dessa forma, ao mercado. É assim que, no contexto do desemprego estrutural, o vetor de inclusão dos setores vulneráveis tem sido elaborado, sobretudo, a partir de propostas reportadas ao empreendedorismo, que ofereceriam os instrumentos necessários para que eles se adaptassem a uma ordem competitiva e se conduzissem nela autonomamente. Tais

propostas buscam transformar sujeitos vulneráveis *em clientes de necessidades administráveis* (Schild, 2000). Seu pressuposto não é o de que aqueles sujeitos possam, de fato, integrar as dinâmicas capitalistas mais amplas.

Em algumas formulações, como a de Ricca (2004), por exemplo, o maior desafio do Brasil é transformar o empreendedorismo que surge como alternativa de sobrevivência para um empreendedorismo que seja fundado numa visão de oportunidades de negócios. Ou seja, a idéia é a de que o empreendedorismo deixe de ser concebido restritamente como uma atividade transitória e comece a ser considerado, de fato, como uma oportunidade de geração de trabalho e renda que possibilite o resgate da auto-estima e da cidadania para aqueles que hoje sofrem com o desemprego estrutural.

Trata-se, aqui, de não tomar as alternativas empreendedoristas de sobrevivência dos setores vulneráveis como saídas que se colocam enquanto se esperam outras que possam oferecer mais garantias e certezas, pois essas estão cada vez mais difíceis e longe do horizonte. Trata-se, então, fundamentalmente, de fazer com que aquelas alternativas deixem de ser encaradas como transitórias ou provisórias e tornem-se ocupações estabilizadas e dignas na sociedade.

Os fios que tecem a participação solidária agem exatamente na direção de construir essa dignidade. Por eles, as políticas de inserção são apresentadas como a maneira de recriar e fortalecer vínculos de sociabilidade e, sobretudo, de transformar indivíduos “acomodados” pelos benefícios das políticas sociais, ou acomodados pela espera desse benefício, em sujeitos que exerceriam sua autonomia e responsabilidade. Nessa medida, a participação solidária desmancha o pressuposto de que o reconhecimento do outro como participante igual e legítimo do contrato social é sua integração plena no circuito da dinâmica das trocas coletivas, pois procura fornecer dignidade aos indivíduos que, não podendo mais ter certezas de encontrar um lugar naquelas trocas, podem, porém, se apropriar de um modelo de desenvolvimento pessoal empreendedor e se inserir de forma útil dentro de uma rede de cooperação. Dessa forma, não apenas poderiam se sentir, mas poderiam ser reconhecidos como um participante “igual” e legítimo do contrato social.

É na articulação dessas implicações contidas na participação solidária que se explicita uma das camadas que compõem o processo de redefinição que a cidadania vem sofrendo no bojo do contexto hegemônico das reformas orientadas para o mercado. Ao

contrário de expressar uma medida de igualdade construída politicamente, fundamentada em direitos e por eles assegurada, a cidadania passa a ser definida, sobretudo, por uma igualdade que estaria reportada a uma característica intrínseca da personalidade humana, qual seja, o potencial empreendedorista, que precisaria, por isso mesmo, encontrar condições para se desenvolver. Condições das quais passam a depender os vulneráveis e os pobres para, efetivamente, transformar-se em - e serem reconhecidos como - sujeitos.

Nesse sentido, busca-se interpelar os próprios “incluídos” no sentido de que esses exerçam suas responsabilidades sociais, contribuindo na construção daquelas condições e resguardando, assim, a sociedade da ameaça da desintegração instaurada com o descontrole dos níveis da pobreza. Formulada em termos de responsabilidades e obrigações públicas, aquela interpelação expressa-se num apelo ético que tem feito, de fato, emergir toda uma tecnologia de intervenção social fundamentada em parcerias entre Estado, mercado e sociedade civil. Afinal, a participação solidária foi engendrada pelo reconhecimento de que “o social”, retirado do registro da seguridade e dos direitos, não poderia, no entanto, ser deixado ao arbítrio.

As perguntas que ficam são: como essa responsabilidade pública, que não seria mais baseada em obrigações regulamentadas e, portanto em direitos, ganha pertinência a ponto de interpelar a sociedade, suas instituições, indivíduos e o mercado? Como a cidadania aparece definida nos discursos do engajamento solidário e que tipo de utopias ele pode abrigar hoje? Enfim, que tipo de responsabilidade pública está em jogo no âmbito da participação solidária a partir do deslocamento dos direitos como base das obrigações sociais? Procuo responder essas perguntas nos próximos capítulos ao analisar as disputas políticas que estiveram implicadas com o processo de construção dos princípios constitutivos da participação solidária no Brasil.

## Capítulo 2

### A experiência da Comunidade Solidária

No Brasil, a aplicação das reformas orientadas para o mercado teve início exatamente no momento em que, como foi discutido anteriormente, as preocupações dessa agenda recaíram na necessidade de formular as condições que garantissem a sustentabilidade das políticas de ajuste e o controle dos níveis de pobreza. Em sintonia com essas preocupações, e com as respostas que foram a elas dirigidas, o governo de FHC, desde o início do seu primeiro mandato, investiu esforços para mobilizar segmentos da sociedade civil em torno do discurso participativo solidário, criando as condições para que, no país, seus princípios constitutivos fundamentassem as parcerias entre Estado, mercado e sociedade civil na promoção de programas e ações de combate à pobreza. Como indicativo, em vários dos seus discursos, partindo de uma visão tripartite do mundo, FHC manifestou o interesse que seu governo nutria de criar as formas e os instrumentos que potencializassem as *novas energias* movidas pela *generosidade e solidariedade* oriundas da sociedade civil:

Nem o Estado é suficiente, nem o mercado o é. Ambos são, entretanto, partes que compõem esse mundo contemporâneo. O que há de novo nele é que existem formas dinâmicas, na sociedade, de controle social, de organização de objetivos e até mesmo de generosidade e de solidariedade [...] São energias novas [...] **Trata-se de organizar, criar instrumentos e arenas que possibilitem, de maneira mais adequada, a canalização dessas energias novas da sociedade civil.**<sup>56</sup>

Para o governo, essas novas *dinâmicas* encontravam sua expressão mais evidente nas organizações pertencentes ao terceiro setor, referência que foi introduzida na sociedade brasileira, particularmente, na esteira da emergência de um campo renovado de protagonismo social empresarial, que será discutido mais à frente. O governo Fernando Henrique, por meio das reformas orientadas para o mercado e por meio de outras ações decorrentes das suas exigências, daria, a partir dos anos 90, forte impulso para que aquela referência - bem como paras que as organizações que nela se reconhecem - adquirisse legitimidade crescente no cenário nacional. É assim que, em 1996, como uma demanda que

---

<sup>56</sup> Em discurso de fevereiro de 1998, na cerimônia de sanção da Lei do Serviço Voluntário, em Brasília, grifos meus.

encontrava ressonância no governo, o IPEA, órgão ligado ao Ministério da Fazenda, passava a desenvolver pesquisas sobre o terceiro setor que buscavam, então, mapear esse segmento no país e indicar suas potencialidades, já que se constituía no parceiro e no interlocutor privilegiadamente selecionado por FHC para articular as ações sociais de combate à pobreza:

Os estudos então desenvolvidos coincidem com a decisão institucional do IPEA de aprofundar conhecimentos sobre um segmento que ganha força e visibilidade na década de 90 e faz parte, **a partir de 1996, da pauta de discussões promovidas pelo governo federal**, na tentativa de melhorar sua interlocução com a sociedade civil, em geral, e com o terceiro setor, em particular. (Mendes, 1999: 5, grifos meus).

A opção de investir nas parcerias - e particularmente nas parcerias com o terceiro setor - como instrumentos de intervenção social foi justificada, mais amplamente, como elemento integrante da nova estratégia de desenvolvimento social que o governo tinha traçado para o país, a qual exigia mudanças no sistema de proteção então vigente, algumas delas já indicadas anteriormente.

De acordo com Vilmar Faria, secretário executivo da Câmara de Políticas Sociais da Presidência da República no primeiro mandato do governo FHC, aquele sistema se constituiu, historicamente, como fragmentado e desigual, privilegiando determinados grupos ocupacionais e de elites vinculados ao setor estatal. A Constituição de 88, para Vilmar, aprofundou, num certo sentido, aquelas características, pois as mudanças ali inscritas não foram consideradas a partir do impacto fiscal e distributivo que produziriam nem a partir dos desafios que a dinâmica demográfica imporia. Assim, na perspectiva dos que assumiram o governo em 1994, a tarefa fundamental era formular uma nova estratégia de desenvolvimento social, reestruturando as políticas sociais segundo os princípios da descentralização, da participação social e das parcerias entre os níveis da federação e com a sociedade civil, garantindo a estabilidade econômica (controle da inflação) e a austeridade fiscal, promovendo a reforma do Estado e viabilizando, assim, o crescimento nos termos de um desenvolvimento sustentado (Faria, 2002).

Tal estratégia foi esboçada no programa de governo apresentado à sociedade brasileira na campanha de 1994: *Mãos à obra, Brasil*, e melhor delineada num documento

elaborado em 1996, coordenado por Vilmar Faria, denominado *Uma estratégia de desenvolvimento social*. Seu teor político foi assim explicitado:

A inspiração, afirma-se, é social-democrata e o horizonte, mais que o Estado, é o de uma sociedade de bem estar, para a qual se pretende caminhar, plano onde se articularia os objetivos da política social e da consolidação democrática. (Brasil, Presidência da República, apud Draibe, 2003: 73).

Segundo Sérgio Tiezzi, que foi assessor da área social da Presidência da República e do Ministro da Educação nos governos de FHC, o conjunto das ações realizadas na área social naquelas gestões firmou um novo papel ao Estado. Este não seria mais produtor de bens e serviços, mas usaria, daquele momento em diante,

[...] seu poder de sinalização e de regulamentação e sua capacidade de investir para tornar viáveis empreendimentos de outras instituições que se considerem desejáveis: esferas subnacionais de governo (Estados e municípios), empresas privadas e entidades da sociedade civil. (Tiezzi, 2004: 50).

A *associação* constitui-se, então, num dos princípios dessa nova estratégia e expressou a idéia segundo a qual o governo não poderia encarregar-se sozinho dos graves problemas sociais que afetam o país e, por isso, deveria contrair *compromissos com a sociedade civil, representada por empresas, sindicatos, igrejas, universidades, organizações não-governamentais*. (Faria, 2002: 13/14).

A Comunidade Solidária expressou uma das materializações daquela estratégia. Vários autores apontam que essa iniciativa integrou a mesma geração dos chamados *programas de combate à pobreza* surgidos nas últimas décadas em países que implementaram as políticas de ajuste estrutural (Mauriel, 2000 e Alvarez, Dagnino e Escobar 2000). Sua forma, conteúdo e procedimentos traduziram muito das orientações dos organismos internacionais para os países que adotaram tais políticas, que a saudaram como um programa que *revolucionava o papel do setor público e da sociedade civil no combate à pobreza*.<sup>57</sup> Exemplos dessas mesmas orientações, guardadas suas especificidades, foram o PRONASOL (Programa Nacional de Solidariedad), no México, já citado anteriormente, o

---

<sup>57</sup> Palavras de Nancy Bidsall, então vice-presidente executiva do BID (*Folha de São Paulo*, 22/04/95).

FOSIS (Fondo de Solidariedad e Inversión Nacional), no Chile e a Red de Solidariedad, na Colômbia.<sup>58</sup>

Considero que a análise da criação e desenvolvimento da Comunidade Solidária permite iluminar, numa perspectiva mais ampla, algumas das dimensões fundamentais que estiveram implicadas na constituição do marco da participação solidária no Brasil. Dimensões que dizem respeito às convergências e embates entre diferentes matrizes de participação: de um lado, a participação solidária, de outro, a matriz participativa que remonta às lutas empreendidas pelos movimentos sociais no processo da transição. Para que se compreenda esse processo, é preciso primeiramente partir da análise dos significados portados pelo Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), que havia resultado da Ação da Cidadania Contra a Fome e à Miséria, e das opções que estiveram em jogo quando o governo de FHC desativou essa instância e criou a Comunidade Solidária.

### 2.1 Participação, solidariedade e combate à fome no âmbito da Ação da Cidadania e seu desdobramento no Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar

No início dos anos 90, foi organizada no país a campanha da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, que surgiu como um desdobramento do Movimento pela Ética na Política (MEP), construído em torno da campanha *pró impeachment* de Fernando Collor. Seus organizadores tinham como objetivo canalizar as energias participativas então liberadas pelo MEP para ações de combate à pobreza, que adquiriram forte visibilidade no cenário nacional, conseguindo articular diversos movimentos sociais, lideranças políticas e sociais, ONGs, técnicos especialistas em políticas públicas, representantes do Estado e empresários. De acordo com Telles (2001), entre 1993 e 1994, os comitês de combate à fome, espalhados por todo o Brasil, mobilizaram perto de trinta milhões de pessoas em alguma forma de apoio e contribuição.

Tanto quanto o MEP, a Ação da Cidadania foi resultado, em larga medida, do processo ocorrido na transição brasileira, no qual a sociedade civil fortaleceu suas articulações internas e emergiu na cena pública como sujeito político legítimo. Uma sociedade civil, obviamente, atravessada e constituída por interesses distintos, por isso

---

<sup>58</sup> Uma das especificidades que a Comunidade Solidária guardou, por exemplo, em relação a outros programas que adotaram procedimentos semelhantes foi a não adoção de fundos sociais de emergência para o combate à pobreza.

mesmo, é importante explorar como os temas do combate à fome e da solidariedade foram se configurando como eixos de lutas comuns num terreno marcado por tensões e disputas políticas.

Em relação ao próprio MEP, sob a luta pela ética na política, como analisaram Tatagiba (1998) e Tosi (2000), havia uma diversidade de motivações que fez daquele movimento um campo permanente de disputa política. Assim, por exemplo, enquanto para a Central Única dos Trabalhadores e outras organizações que participaram daquele movimento tratava-se de questionar o governo Collor pela ótica da implementação do projeto neoliberal no Brasil, para, outros, como o PNBE - Pensamento Nacional das Bases Empresariais, ao contrário, a crítica recaía não no programa então implementado, mas na ausência de controle social sobre sua condução, o que comprometia, nessa perspectiva, as próprias bases de sua estabilidade política.

A Ação da Cidadania, por sua vez, também aglutinou, por meio da bandeira do combate à fome e da solidariedade, organizações e indivíduos diversos politicamente. Diferentemente, do MEP, porém, essa diversidade não resultou, no seu âmbito estrito, em disputas mais explícitas devido à própria forma como a campanha foi organizada e aos princípios que a informavam. Nela, foi valorizada uma participação plural e principalmente descentralizada, na qual a opção foi não exercer um controle direto sobre as ações que os envolvidos promoviam nas mais variadas localidades do país. O objetivo era, principalmente no momento de sua emergência, fazer da solidariedade um eixo a sensibilizar e mobilizar a sociedade como um todo para a necessidade do combate à fome e à miséria no Brasil. A idéia consistia em interpelar a sociedade para construir um consenso moral e legítimo sobre o justo e o injusto e, como desdobramento, confrontá-la com a exigência de uma mobilização social ampla contra a pobreza, com base na idéia-força da solidariedade (Magalhães, 2002).

O apelo solidário lançado pela campanha foi acolhido por diversos segmentos sociais, particularmente, por empresários que, desde os anos 80, já estavam começando a conferir atenção e importância à necessidade do mercado exercitar suas responsabilidades sociais. Um exemplo nessa direção foi a criação, em 1982, pela Câmara Americana de Comércio de São Paulo, a Amcham, do Prêmio Eco, conferido às iniciativas sociais

empresarias consideradas bem sucedidas.<sup>59</sup> Esses segmentos participaram ativamente da Campanha, pois se identificaram com a sua chamada para um engajamento responsável e cidadão contra a pobreza. Tal engajamento foi colocado como uma exigência que se colocava independente e acima de posições políticas diversas:

O que se esperava de cada grupo são valores e comportamentos que estejam em sintonia com os princípios do movimento. Em última análise, que se exerça a cidadania no seu mais profundo significado, que é da responsabilidade diante da realidade social e da permanente preocupação em mudá-la para melhor. (IBASE, 1993: 2).

O IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) foi um dos principais organizadores da Campanha da Ação da Cidadania, e Herbert de Souza, o Betinho, na época dirigente daquela organização, constituiu-se na liderança mais conhecida e importante da campanha. O IBASE é filiado à ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais), cuja origem e história está, em larga medida, vinculada aos centros de assessorias e às organizações que estiveram presentes e que ajudaram a configurar o discurso e a prática do campo movimentalista, que, como já discuti anteriormente, desempenhou um papel significativo nas lutas sociais pela democratização do país, elaborando reivindicações por direitos que deram contornos a um projeto político ampliado de democracia.<sup>60</sup> É preciso considerar aqui as apostas que estavam em jogo no interior desses segmentos ao organizarem e se envolverem na

---

<sup>59</sup> No próximo capítulo, discuto como os princípios da *responsabilidade social empresarial* e de *investimento privado com fins públicos* se tornaram os pilares de um campo renovado de protagonismo social empresarial no Brasil.

<sup>60</sup> A criação da ABONG, em 1991, representa, de certa forma, a cristalização de um conjunto de inflexões ocorrido nos centros de assessorias aos movimentos populares e sindicais que vigoraram nas décadas anteriores. De acordo com Dias (1996), no decorrer do processo de abertura política, a atuação desses centros deixaria de ter como foco exclusivo o atendimento das demandas dos movimentos sociais e passaria a ser fundamentada na construção de problemáticas específicas que possibilitassem a eles constituir-se como sujeitos portadores de voz e demandas próprias. Nesse processo, que foi acompanhado e alimentado pelo retorno de militantes políticos do exílio, aqueles centros passariam a se auto-reconhecer como ONGs. Para uma análise sobre a ABONG, principalmente sobre o processo dinâmico e conflituoso que constitui a construção da identidade política das suas afiliadas, da relação delas com os movimentos sociais e com o Estado diante do cenário no qual as ONGs vieram ganhando forte projeção e desempenhando novos papéis, consultar Teixeira (2003). Na sua análise, Teixeira mostra não apenas a forma como as associadas da ABONG constroem sua especificidade como atores políticos em termos relacionais ao conjunto das outras organizações que se auto-reconhecem como ONG, como também mostra que, internamente ao próprio campo da ABONG, esse processo de construção de identidade é atravessado por conflitos e disputas.

campanha da Ação da Cidadania e, sobretudo, explorar as tensões e as ambigüidades que cercaram tais apostas.

Nesse sentido, para alguns, a valorização conferida à mobilização social que resultou no *impeachment* de Collor foi o ponto de partida que justificava e colocava a campanha como necessidade. Referenciando-se nas lutas por direitos empreendidas na transição, esses entenderam que a Ação da Cidadania poderia, em continuidade à mobilização do MEP, engendrar transformações mais profundas na direção da afirmação da cidadania. Esse foi o caso do IBASE, tendo como seu principal porta-voz naquele momento o Betinho:

A idéia de cidadania [no Brasil] está associada à luta contra o regime militar. Grande parte dos movimentos sociais brasileiros se constituíram em torno de uma identidade de direitos [...] o segredo do Betinho foi associar a idéia de cidadania à questão da fome, que só a cidadania pode resolver. [...] Betinho dizia: “Mudamos governos. Agora temos que mudar a sociedade, temos que mudar o modelo de desenvolvimento.” (Cândido Grzybowski, liderança do IBASE, apud Rossiaud e Scherer-Warren, 2000: 227/228).

Desse modo, não apenas Betinho, mas um conjunto de lideranças sociais, sindicatos e ONGs organizou e participou da Ação da Cidadania motivado por uma aposta de construir uma mobilização social capaz de colocar a questão da pobreza no centro do debate a respeito da definição de um modelo de desenvolvimento para o país.

Os segmentos empresariais, que então já começavam a organizar um campo de referência para a atuação social no Brasil, pareceram se constituir, principalmente pelo IBASE e por Betinho, aportes importantes para a construção daquela mobilização. Assim, a partir do envolvimento de segmentos desse campo na Ação da Cidadania, o IBASE contribuiria, mais à frente, inclusive, para formular e divulgar um dos instrumentos que passaria a ser referência importante na atuação social dos empresários daquele campo, o denominado balanço social das empresas, nos quais as empresas prestam contas dos seus projetos sociais e das suas políticas gerenciais socialmente responsáveis. É assim que atestaram as entrevistas realizadas com pessoas que participaram, desde lugares diferentes, daquela campanha:

O Balanço Social é fruto de uma outra campanha: a campanha de combate à fome. O Betinho teve essa capacidade de agregar pessoas de diferentes setores, começou a conviver mais de perto com os empresários naquela campanha e surgiu daí a idéia do balanço social (16).<sup>61</sup>

A Ação da Cidadania tinha muito a participação de empresas. A responsabilidade social das empresas começou aí. O Betinho teve um papel importante para trazer isso a público. Na tradição das esquerdas, empresário era inimigo. Nos anos 70 e 80: era uma relação de guerra. Imaginar a participação das empresas na merenda escolar, por exemplo!! Não, eram coisas opostas! Isso foi se modificando com o Movimento Pela Ética e a Ação da Cidadania. Acho que uma pessoa como o Betinho, ao chamar o setor privado, começou a quebrar essas concepções (4).

A Ação da Cidadania se constituiu, de fato, numa “zona de passagem” que favoreceu o trânsito de lideranças reconhecidas do mundo das ONGs pelo universo do campo empresarial comprometido com as questões sociais e vice-versa.<sup>62</sup> Oded Gajew, empresário que já ganhava relevância como figura representativa daquele campo, por meio da criação da Fundação Abrinq, contribuiu também para aquele trânsito, pois era próximo do PT.<sup>63</sup>

Paralelamente a essas adesões, por outro lado, a Ação da Cidadania recebeu críticas abertas de segmentos do campo movimentalista, seja por alguns que até participavam da campanha, seja por outros que dela mantiveram certa distância. Críticas que deixavam claras as distintas avaliações que havia nesse campo sobre as possibilidades da campanha conseguir articular o apelo à solidariedade e luta por direitos. Para alguns partidos de esquerda, sindicatos, movimentos e lideranças, a campanha foi apontada como assistencialista, emergencial e caritativa. Além disso, organizada pelo princípio da descentralização, a campanha foi bastante criticada por não exigir dos que nela se envolviam uma discussão e um compromisso político mais claro e definido:

---

<sup>61</sup> Os números que seguem a citação de cada trecho de entrevista correspondem à identificação do entrevistado, cujo perfil pode ser procurado no apêndice.

<sup>62</sup> Em 1994, a Amcham conferia o Premio Eco à Ação da Cidadania Contra a Fome pela sua atuação social no país. Em 1995, Betinho foi jurado desse prêmio e, em 1998, Silvio Caccia Bava, então presidente da ABONG, participou desse mesmo júri. Informações retiradas do relatório Cenpec (2002) sobre o Premio Eco.

<sup>63</sup> Oded Grajew foi empresário do setor de brinquedos, um dos idealizadores do Fórum Social Mundial, e assessor da Presidência da República no primeiro ano do governo do Partido dos Trabalhadores, eleito em 2002. A Fundação Abrinq, da qual foi um dos fundadores, tem como propósito defender os direitos da criança, incentivando empresários a desenvolverem projetos nessa direção. É bastante conhecido no mercado brasileiro o selo Empresa Amiga da Criança, desenvolvido pela fundação Abrinq, para identificar os produtos de empresas que atuam nessa área.

O IBASE estimulou a idéia da descentralização e fomos muito criticados por isso. [...] E a inovação da Ação da Cidadania foi essa: tome iniciativa! Faça! [...] Você é responsável e capaz! O IBASE não tem responsabilidade nenhuma pelo que os comitês fazem ou fizeram. (Cândido Grzybowski apud Rossiaud e Scherer-Warren, 2000: 226).<sup>64</sup>

Por outro lado, mesmo para alguns que participaram da campanha, pareceu, numa avaliação realizada posteriormente, que foi um pouco ilusório apostar, naquele momento, numa “conversão” das elites brasileiras para o reconhecimento do problema da miséria:

Neste movimento de luta contra a pobreza e a exclusão, pela “ação da cidadania, contra a miséria, contra a fome e pela vida”, nós apostamos muito numa espécie de conversão das elites brasileiras, num reconhecimento por parte dos ricos governantes da situação de miséria do país. É absurdo! Considerando o nível de riqueza material do país, sempre critiquei aquilo que considero como uma ilusão, que aceitemos que o setor dominante aprove o discurso contra a miséria, contra a exclusão, contra a pobreza, mas não aceite nada de concreto para modificar o quadro. (Jorge Durão, da FASE, apud Rossiaud e Scherer-Warren, 2000: 217).<sup>65</sup>

Em resposta às críticas que foram feitas por movimentos e partidos de esquerda à campanha, em entrevista a essa pesquisa, assim se manifestou um indivíduo que havia ocupado postos de direção no Partido dos Trabalhadores e exercido o papel de secretário executivo da Ação da Cidadania e que iria, mais à frente, ser uma das lideranças políticas do Conselho da Comunidade Solidária, assumindo integralmente o discurso da participação solidária:

A ação da cidadania foi o movimento social talvez mais importante que tivemos nos últimos anos. Foi um movimento típico dos anos 90. [...] Não tinha caráter corporativo, não lutava por interesses de setores. [...] cada um fazendo uma coisa [...] o significado disso é muito importante: não ter uma diretiva que unificasse, centralizasse. O Betinho exercia liderança, mas não comando [...] A ação da cidadania era a prova de que estava havendo uma inflexão no comportamento da sociedade brasileira. Quer dizer, pessoas se juntando para fazer benefícios por outras, não por elas próprias. [...] O Movimento pela Ética na Política também tinha isso, mas tinha menos. A Ação da Cidadania aprofunda em certos aspectos. Por

---

<sup>64</sup> Nesse sentido, cabe registrar que, valorizando esse tipo de participação, o apelo solidário da campanha foi respondido, em algumas situações, por organizações vinculadas ao crime. No Rio de Janeiro, por exemplo, traficantes começaram a distribuir alimentos numa determinada área que foi, por eles, denominada como “Vila Betinho”.

<sup>65</sup> A Fase – Federação dos Órgãos de Assistência Social – é uma ONG, também filiada à ABONG, aqui considerada como integrante do viemos designando como campo movimentalista.

exemplo, o protagonismo dos cidadãos, das suas organizações era muito maior do que no movimento pela ética, que por sua vez tinha maior protagonismo do que na campanha das diretas, que foi uma coisa comandada pelos partidos [...] era uma coisa urdida pelos políticos, embora tivesse ampla aceitação popular. A Ação da Cidadania não era um negócio urdido por ninguém. Mil coisas surgiam dentro da Ação e os partidos políticos tradicionais desconfiavam muito. Eles não entraram de cabeça na Ação. Eles achavam que era ingênuo, sobretudo os partidos de esquerda. Porque, segundo essa perspectiva, não podia funcionar uma coisa que não tivesse comando. E não podia ser “tão desorganizado assim”, havia um medo da imprevisibilidade. A esquerda carregou muito essa visão de que não existe problema, existem culpados. E não se trata de juntar forças para resolver os problemas, e sim de procurar os culpados para punir. Então o modelo é adversarial (3).

Como se percebe, nessa visão, o apelo solidário mobilizado pela Ação da Cidadania, por estar fora do alcance dos partidos e dos políticos, seria expressão de um protagonismo social espontâneo, voltado ao bem coletivo, isento de interesses corporativos.

Para outros segmentos do campo movimentalista, o apelo solidário se justificava, sobretudo, por ser um valor tradicional dos movimentos socialistas, como notou Cândido Grzybowski, liderança do IBASE: *Um outro valor que inspirou [...] todos os movimentos socialistas é a idéia de solidariedade. A Ação da Cidadania, no caso brasileiro, recupera muito essa idéia* (Cândido Grzybowski, apud Rossiaud e Scherer-Warren, 2000: 231). Porém, na continuidade, ele mesmo reconhece que o eixo da solidariedade carregava os riscos de ser recebido pelos destinatários do apelo da campanha como assistencialismo restrito, mas, sobretudo, demonstra também que, por parte de setores do próprio campo movimentalista, a defesa da solidariedade ficou, muitas vezes, num terreno ambíguo, no qual o combate à fome se deslizava do registro propriamente da luta por direitos e figurava como um apelo à generosidade restrita:

Claro que o assistencialismo existe e, mesmo não sendo, pode ser confundido com solidariedade. Porém não há como negar que, numa sociedade de desiguais e de diversos, há necessidade de sermos solidários uns com os outros, dando o que uns têm para os que não têm (Cândido Grzybowski, apud Rossiaud e Scherer-Warren, 2000: 231).

Assim, a Ação da Cidadania, organizada para promover uma mobilização social ampla, plural e descentralizada via solidariedade, experimentou tensões e ambigüidades

decorrentes, sobretudo, da tentativa de articular o apelo solidário à reivindicação por direitos, expectativa que guardavam muitos de seus participantes e organizadores. A análise de Magalhães (2002) identificou o dilema fundamental que esteve implicado com aquela tentativa quanto também indicou a maneira como ele foi, no âmbito da campanha, enfrentado. A autora analisa que, se a campanha interpelava a sociedade para se confrontar com sua própria imagem, cindida entre incluídos e excluídos, e, se ela, ao mesmo tempo, buscava, então, provocar a troca solidária entre esses dois mundos, em que termos tal troca poderia se dar se não pelos termos de uma *relação assimétrica, tradicionalmente fundamentada na matriz religiosa da caridade?*

Muito por conta desse dilema – e das críticas que ele gerava -, a Campanha sofreu inflexões importantes nos seus desdobramentos. Particularmente, a partir do momento em que passou a incorporar a sua pauta demandas por emprego, a Campanha passaria a trazer para o debate as questões e as condições mais estruturais vinculadas ao problema da fome e da pobreza, demandando, assim, de forma mais acentuada, articulações com as agências estatais.

O deslocamento significativo então presente foi o de que, como diria Telles (2001), o foco passou a ser, sobretudo, nas *responsabilidades* e nas *causalidades* implicadas com a pobreza. Por esse enquadramento, “pobres” e “carentes” podiam ser transformados, sem ambigüidades, em sujeitos que estavam, efetivamente, sob condições de denegação de direitos. É assim que, por meio da Campanha, passava a circular todo um debate sobre temas como políticas de saúde e nutrição, produção e distribuição de alimentos, reforma agrária e desenvolvimento. Nessa perspectiva, a campanha conseguia, de fato, politizar o tema da fome, articulando-o a demandas por direitos.

No bojo do desenvolvimento daquele debate, o tema da segurança alimentar, que numa designação ampla coloca a alimentação como um direito de cidadania, ganhou espaço no país e passou, vale mencionar, a se constituir num eixo articulador de várias organizações sociais. É assim que a campanha da Ação da Cidadania deu origem, no fim de 1994, não apenas ao Fórum Nacional da Ação da Cidadania, como foi também o ponto de partida para a criação, em 1998, do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, que está articulado, atualmente, a redes globais de ONGs e movimentos sociais.

Um dos desdobramentos mais importantes da Ação da Cidadania foi a criação, no governo de Itamar Franco, de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea). Tal conselho foi apresentado como proposta oficial por lideranças do Partido dos Trabalhadores e contava com a participação de 21 membros da sociedade civil – indicados pela Ação da Cidadania - e nove representantes governamentais. Estava lançado, portanto, naquele momento, um debate sobre as articulações necessárias entre sociedade civil e o Estado no enfrentamento da pobreza.<sup>66</sup> Segundo D. Mauro Morelli, participante da Ação da Cidadania e presidente do Consea durante sua existência, os princípios afirmados na sua criação e que deveriam nortear as políticas de segurança alimentar eram: a solidariedade, a descentralização, a parceria e o pluralismo.<sup>67</sup>

Esse conselho agiu como órgão máximo na operação do Plano de Combate à Fome e à Miséria, elaborado no bojo mesmo daquela articulação entre Estado e sociedade civil. A partir dele, as políticas de produção agrícola, agrária e agroindustrial, as políticas de comercialização e distribuição de alimentos deveriam ser definidas segundo os propósitos de assegurar o direito à alimentação. Em 1994, como produto desse debate, ocorreu a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, que deixou como princípio afirmado *o direito de todos a condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, como exigência de uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana.*<sup>68</sup>

Porém, o próprio Consea e a política de segurança alimentar desenhada desde seu espaço estiveram inseridos nas disputas que então se fazia presente no governo Itamar Franco. Como exemplo, de um lado, no Consea, a política de fortalecimento da agricultura familiar - junto com a da reforma agrária - estava sendo discutida como pilar a partir do qual tanto se poderia enfrentar o quadro de pobreza existente no campo quanto se poderia implementar outros programas - como a ampliação e melhoria da merenda escolar e a

---

<sup>66</sup> Em 1985, o Ministério da Agricultura já havia proposto a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar como desdobramento da importância que o tema vinha ganhando no âmbito internacional. Naquele momento, no entanto, a proposta teve pouca repercussão no debate nacional. Vale à pena ressaltar aqui que os trabalhos pioneiros do geógrafo Josué de Castro sobre a fome e sua repercussão nacional e internacional, desde suas publicações nos anos quarenta, merecem destaque na trajetória da constituição da segurança alimentar como tema de debate público no Brasil. Ao lado de Betinho, Josué de Castro é uma referência fortemente lembrada pelos segmentos da sociedade civil brasileira que vêm militando em torno da segurança alimentar no país.

<sup>67</sup> Em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo*, 01/11/99.

<sup>68</sup> Idéias afirmadas no relatório da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, ocorrida em 1994, registradas em Ribas, Mochi e Rigon (2003).

intervenção em situações emergenciais de fome. Nessa ótica, a implementação de tal política estabilizaria os produtos da agricultura familiar no mercado interno, tornando, inclusive, mais acessível nesse mercado os produtos alimentares básicos. Assim, estaria desencadeada uma dinâmica que combateria a pobreza tanto no campo como nas cidades. De outro lado, no âmbito do Plano Real, ao contrário da orientação de investir no fortalecimento da produção agro-familiar, vigorava a política de priorizar a estabilização monetária articulada à liberalização da economia brasileira. Para os que apostavam e executavam essa política, acenando com a promessa de que o país estaria assentando assim suas bases para um crescimento sustentável que reduziria a pobreza, a importação de produtos alimentares entrava como componente essencial, capaz de contribuir para aliviar a pressão inflacionária interna, fomentar a competitividade dos produtos agrícolas brasileiros e também apontar a disponibilidade do Brasil, nos acordos internacionais, de participar da economia globalizada também como importador, não apenas como exportador de produtos agrícolas.

Por isso mesmo, para Valente (2003), a política de segurança alimentar ficou refém da *esquisofrênia* existente nas orientações que então estavam presentes no interior do governo Itamar. Como resultado da correlação de forças existente no interior do governo, a política de segurança alimentar ficou, em larga medida, sujeita às restrições econômicas então impostas.

O novo governo eleito em 1994, cujo presidente, FHC, havia conduzido a implementação do Real na posição de Ministro da Fazenda na gestão de Itamar, definiu, como orientação do seu mandato, sem surpresas, as diretrizes estabelecidas desde aquele plano, retirando da sua agenda a proposta de uma política pública de segurança alimentar. E, coerente com os objetivos mais amplos dessa, FHC desmontou o Consea logo no início de 1995, espaço que representava a possibilidade de que os rumos do desenvolvimento do país fossem definidos a partir de políticas públicas afirmadoras de direitos e de uma deliberação ampliada.

## 2.2 A extinção do Consea e a criação da Comunidade Solidária

Ao desativar o Consea, que teve, portanto, apenas dois anos de existência, o governo de FHC criou a Estratégia Comunidade Solidária (CS).

A CS ficou diretamente vinculada à Casa Civil da Presidência da República e foi composta por duas estruturas: a Secretaria Executiva (SE) – seu “braço” governamental - e o Conselho da Comunidade Solidária (CCS) - espaço de “encontro” entre Estado e sociedade civil. A SE, além de assessorar o conselho, tinha como função articular e coordenar a implementação de um conjunto de 16 programas de combate à pobreza, espalhados por diferentes ministérios e identificados, em cada um, com um selo da CS, o que deveria garantir-lhes prioridade.<sup>69</sup> A equipe da SE foi formada por quadros do IPEA que haviam integrado a equipe governamental assessora do Consea no governo anterior. O CCS foi presidido pela primeira dama, Ruth Cardoso, e tinha como atribuição articular parcerias entre instâncias governamentais, sociedade civil e setores do mercado para formulação e implementação de programas sociais.

Além de manter na SE a mesma equipe governamental que havia assessorado o Consea, o governo também procurou marcar a Comunidade Solidária com as mesmas idéias-força que haviam engendrado o primeiro: parcerias, solidariedade e descentralização. Assim, de acordo com seus formuladores, principalmente os que integravam a SE, a CS consistia no aprimoramento da política de combate à fome iniciada pelo Consea, pois esse já havia introduzido:

[...] os princípios **da parceria, solidariedade e descentralização** como eixos norteadores da ação do governo federal. [...] Assim, o CONSEA engendrou o Comunidade Solidária: o que é mais importante, mudaram-se os nomes, as pessoas, mas permaneceram as idéias-valores. Pela primeira vez na história do país, assisteu-se, apesar da mudança de governo, a uma continuidade da linha de orientação das

---

<sup>69</sup> Os programas que fizeram parte da denominada Agenda Básica da Comunidade Solidária foram os seguintes: Programa de Combate à Desnutrição Infantil, Programa de Agentes Comunitários de Saúde, Programa Nacional de Imunização, Programa de Saneamento Básico da Fundação Nacional de Saúde, Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher e da Criança, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa de Distribuição de Alimentos, Programa Nacional de Transporte Escolar, Programa de Cesta de Saúde Escolar, Programa de Cesta de Material Escolar e de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, Programa de Educação Infantil, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, Programa de Geração de Emprego e Renda, Programa Nacional de Educação Profissional, Programa Habitar-Brasil, Programa de Ação Social em Saneamento (Resende, 2000).

políticas públicas que visam ao enfrentamento da fome e da miséria. (Peliano, Resende e Beghin, 1995: 20, grifos meus).

As ações do governo deixavam explícitas, assim, suas intenções de que a CS fosse recebida não como um rompimento em relação ao Consea e sim, de certa forma, como sua “continuidade”. Assentada em outro formato participativo, seria capaz, na versão do governo, inclusive, de corrigir algumas “falhas” e “dificuldades” descortinadas pelo primeiro. É preciso recuperar as justificativas discursivas e práticas que ampararam essa apresentação da CS para compreender, de um lado, o quanto ela esteve inserida na estratégia do governo de, num primeiro momento, encolher o horizonte de conflitos com seus opositores – obscurecendo as diferenças políticas em jogo-, e, de outro lado, compreender as tensões e os conflitos então desdobrados desse processo.

Nessa direção, é preciso destacar que alguns membros representativos da sociedade civil que haviam integrado o Consea foram convidados a participar do Conselho da Comunidade Solidária, no entanto, o critério de representatividade foi alterado, já indicando o tipo de participação que o governo desejava promover desde a nova experiência:

No Consea, os representantes da sociedade civil tinham sido indicados por entidades da sociedade civil. O Conselho da Comunidade Solidária, por sua vez, **optou pelo critério da legitimidade, não pelo da representatividade**. Foram convidados para compor o Conselho personalidades com atuação reconhecida na promoção da cidadania e do desenvolvimento: empreendedores sociais, empresários, pesquisadores, líderes espirituais de diferentes tradições religiosas e do mundo da cultura. **Mais do que representantes de diferentes instituições pressionando o Estado, o que se queria eram pessoas abertas ao diálogo, dispostas a promover parcerias múltiplas e flexíveis entre Estado e sociedade**. (Cardoso, et al, 2002: 8, grifos meus)

Ou seja, enquanto na primeira experiência a representação da sociedade civil estava sob controle de um movimento social, o da Ação da Cidadania, no âmbito do CCS, esse controle se deslocava para o governo, que procurou legitimidade no suposto **reconhecimento** social dos seus escolhidos. De acordo com entrevista de uma das pessoas que acompanharam de perto as ações do CCS, essa opção foi assim justificada posteriormente:

A representatividade não poderia ser critério de participação para a seleção de membros do conselho face à total impossibilidade de utilização deste critério. Quantas organizações da sociedade civil existem no Brasil? Centenas de milhares, por certo. Que organizações teriam o “direito/mandato” de indicar representantes? [...] Foram escolhidas pessoas, em rotatividade de 2 anos ao longo do período, que se destacavam por uma atuação na área social, no mundo do trabalho, da arte e cultura, da educação, da saúde, da proteção social, da religião. [...] Não entendo que o critério escolhido tenha maior ou menor impacto sobre a democratização das relações entre o Estado e a Sociedade Civil. [...] Não se correu risco de introduzir dimensão autoritária. Pagou-se o preço, sim, de não optar por soluções populistas e apresentar uma falsa idéia de democracia, caso se selecionasse algumas organizações mais “conhecidas” e as convidasse para “eleger” (voto de quem?) seus representantes. Autoritarismo está naquelas organizações que arrogam um direito/mandato de representar a sociedade civil, que nunca lhes foi dado (1).

Alguns representantes do Fórum Nacional da Ação da Cidadania, numa perspectiva crítica, assim se manifestaram sobre esse procedimento de escolha dos participantes e sobre a extinção do Consea:

Não é nada contra as pessoas em particular, mas elas estão ali individualmente e não representam nem mesmo movimentos dos quais fazem parte. Somos contra isso, e contra a maneira como foi extinto o Consea, sem comunicação com nenhum dos antigos membros.<sup>70</sup>

Em meio ao debate então em curso, o jornal da Ação da Cidadania do Estado de São Paulo publicou a seguinte resolução do Fórum a respeito da experiência recém criada:

É da própria natureza da Ação da Cidadania trabalhar em **parceria** com pessoas e instituições. No entanto, o Fórum Nacional entende que não deve tirar posições de princípios a favor ou contra **parcerias específicas** com um determinado ator social ou estatal em termos genéricos. Assim, as relações da Ação da Cidadania com o Conselho Consultivo do Programa Comunidade Solidária, bem como o próprio programa, deverão ser avaliadas caso a caso, em cima de objetivos concretos, a partir da avaliação de cada Comitê envolvido, de forma descentralizada.<sup>71</sup>

Sob tal resolução, havia uma variedade de posições existentes nesse campo em relação à CS. No mesmo jornal, numa matéria intitulada: *Comunidade Solidária ou*

---

<sup>70</sup> Maria José Jaime, secretária executiva do Fórum Nacional da Ação da Cidadania, em entrevista para o jornal *Folha de São Paulo*, 20/02/95.

<sup>71</sup> Jornal da Ação da Cidadania do Estado de São Paulo, Fome de quê? Ano I, nº 6, junho de 1995, grifos meus.

*Cooptada?* apresentou-se como conclusão de um debate feito em São Paulo que *o Comunidade Solidária não só não constrói cidadania, como pode inclusive, por a perder todo o trabalho e acúmulo de anos de lutas pelas conquista de direitos*. Por outro lado, um dos membros que então compunha o Fórum da Ação da Cidadania, ao ser convidado a compor o Conselho da Comunidade Solidária - posteriormente, tornaria-se um dos seus principais articulistas - argumentou que, apesar das críticas presentes, o envolvimento com o novo conselho não apenas não era contraditório com o que vinha sendo defendido desde a Ação da Cidadania, como além disso, era **um imperativo**:

[...] ao que se saiba, todos os participantes mais conhecidos da Ação da Cidadania que foram convidados – como o Betinho, D. Luciano, André Spitz, Jorge Eduardo Durão – aceitaram o convite. E é muito provável que qualquer outro participante da Ação da Cidadania ou do Fórum que viesse a ser convidado não tivesse como recusar a indicação, uma vez que todos buscamos abrir e consolidar aqueles espaços de parceria Estado-sociedade reconhecidamente necessários para erradicar a fome e a miséria no Brasil. Podemos ter críticas como foi extinto o Consea e a forma como foi indicado o nosso conselho da Comunidade Solidária [...] mas isso não significa que devamos abrir mão da criação de espaços de parceria desse tipo ou que devamos recusar a nossa participação.<sup>72</sup>

Ou seja, se a nova experiência era recebida com críticas por alguns segmentos do Fórum da Ação da Cidadania pelas discontinuidades que promovia em relação ao Consea, esse campo pareceu preferir, porém, não tomar uma posição institucional definitiva de início em relação à CS. Isso porque, em primeiro lugar, ela emergia defendendo o princípio da parceria entre Estado e sociedade civil no combate à pobreza, então defendido também por aquele Fórum, em segundo, alguns de seus membros foram convidados para compor o conselho da nova experiência e, finalmente, ainda não estava claro o tipo de parceria que aquele conselho promoveria.

No seu primeiro ano de existência, então, o CCS contava na sua composição com alguns integrantes que, desde o Fórum da Cidadania, insistiriam numa política de segurança

---

<sup>72</sup> Esse trecho foi retirado de um texto mimeografado e sem data precisa, escrito para intervenção no debate que então estava vigorando no âmbito do Fórum Nacional da Ação da Cidadania sobre a Comunidade Solidária. Tal texto foi encontrado, bem como os jornais da Ação da Cidadania e outros documentos aqui citados do Fórum Nacional da Ação da Cidadania e do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, nos arquivos do Instituto Pólis, disponibilizados para essa pesquisa por Cristiane Costa, técnica daquele instituto que milita há anos na temática da Segurança Alimentar, a quem devo um imenso agradecimento pela gentileza e atenção.

alimentar para o Brasil, o que, como já foi notado, estava em discordância com a orientação mais ampla que presidia as ações do governo. Assim, nesse momento, no interior do CCS, conviveram/disputaram diferentes percepções de participação e de avaliações a respeito da direção que o governo FHC assumia. Num determinado momento desse processo, como resultado dos conflitos então presentes, o CCS elaborou um documento dirigido ao presidente contendo: a) críticas à condução da política de governo que, na avaliação do conselho, subordinava o social ao econômico; b) denúncia da ausência de um projeto de desenvolvimento social para o país e, c) exigências de uma revisão do papel e do lugar da Comunidade Solidária no governo. Se esse documento público indica que, naquele período, o CCS estava em disputa, no momento seguinte, foi-se definindo qual a correlação de forças que sairia dela vitoriosa e que formularia a seguinte avaliação desse processo inicial, marcado por divergências:

Durante o primeiro ano de existência, tanto os responsáveis governamentais pela área social quanto aqueles setores da sociedade civil que se envolveram com a Comunidade Solidária permaneceram imersos na confusão advinda de uma proposta inovadora, conflitante com as culturas reivindicativas e denunciativas dos movimentos sociais. [...] Sem conseguir dar respostas convincentes a tais confusões, o Conselho caminhou para uma crise, que culminou com a saída de dois importantes membros representativos da sociedade civil, em maio de 1996. Àquela altura, ainda faltavam ao Conselho da Comunidade Solidária as condições mínimas necessárias para fazer frente às críticas de que foi alvo. (Conselho da Comunidade Solidária, 2002a: 9).

É assim que, em meio àquela crise, como já ficou indicado pelo depoimento acima, Betinho, que havia apoiado inicialmente a CS, se retira do CCS assim justificando sua atitude:

O governo deveria ter uma política social não dissociada da política econômica, capaz de enfrentar o desafio de erradicar a miséria no Brasil. É meu ponto de vista que nem esse governo, nem os anteriores, tem essa política, nem essa vontade. (...) Sobre o Comunidade, pesou uma expectativa que não tinha base na realidade: que ele fosse o espaço onde se decidiria sobre as políticas sociais do governo e onde a parceria entre governo e sociedade poderia nos levar a erradicação da miséria no Brasil. Esse peso não teve correspondência com a realidade. O Conselho nunca teve esse poder, essa condição, essa estrutura. (citado em Cardoso, et al, 2002: 11/13).

Nesse mesmo momento, Jorge Durão, então presidente da ABONG, também retira-se daquele conselho, salientando que a inserção dele na estrutura decisória do governo não permitia assegurar uma ação efetiva no combate à pobreza.

De acordo com a avaliação daqueles que foram formando o núcleo coordenador do CCS<sup>73</sup>, foi-se percebendo que aquele conselho não tinha condições de influir na mudança de rumo do governo, mas que poderia, no entanto, construir uma linha de atuação própria:

Diante da insuficiência da resposta governamental, o Conselho mudou de tática: ao invés de uma interpelação direta ao governo a respeito de uma agenda global de desenvolvimento social, o investimento passa a ser na abertura de um espaço de debate público sobre temas polêmicos e candentes para a melhoria da qualidade de vida da população. (Cardoso, et al, 2002: 13)

O CCS definiu, a partir de então, três frentes de atuação: i) a criação do que foi denominado *programas inovadores*<sup>74</sup> na área social, baseados em parcerias entre agências públicas, mercado e sociedade civil; ii) o fortalecimento da sociedade civil para mobilizar a participação dos cidadãos na luta contra a pobreza e a exclusão social - foi criado, nesse âmbito, o Programa Voluntários, que procurou incentivar as ações do voluntariado no Brasil e divulgar um conceito de ética da solidariedade e, também, desenvolvida a Rits – Rede de Informações para o Terceiro Setor, com o objetivo de criar um cadastro de informações sobre as organizações da sociedade civil; iii) a Interlocação Política, cujo objetivo foi o de promover canais de diálogos entre a sociedade civil e o governo sobre diferentes temas, buscando, segundo seus formuladores, a criação de consensos orientadores para a ação do Estado.

Na medida que o CCS definiu seu papel, foi mostrando, portanto, que, ao contrário do Consea, o seu horizonte de ação para combater a pobreza não incluía a interpelação do centro decisório do governo. Os conselheiros do Consea, durante curta experiência no governo Itamar Franco, atuavam diretamente na definição de prioridades da ação governamental, na pressão pela alocação de recursos orçamentários e no desenho operacional dos programas federais. Como a intervenção na definição das políticas estava

---

<sup>73</sup> Ruth Cardoso e seus assessores mais diretos, Miguel Darcy e Augusto de Franco, constituíram o núcleo coordenador do Conselho da Comunidade Solidária. Tal coordenação, de acordo com informações de entrevistas, apesar de não ter um estatuto legal, teve um papel de direção ativo no processo de organização e funcionamento do CCS.

<sup>74</sup> Foram criados o Universidade Solidária, o Alfabetização Solidária e o Capacitação Solidária.

no horizonte de atuação daqueles conselheiros, o conflito era constitutivo do processo de negociação dos consensos entre Estado/sociedade civil. A concepção que saiu vitoriosa no âmbito do CCS, portanto, apontava para uma direção contrária a essa. Até porque havia um entendimento, expressado pela presidente do CCS, Ruth Cardoso, de que a política de estabilização e a disciplina fiscal adotadas pelo governo eram partes integrantes de um projeto que contemplava o desenvolvimento social e o combate à pobreza. A primeira dama enfatizou, também, em vários momentos, que o maior desafio da política social não era o aumento do gasto, mas o gerenciamento eficaz dos recursos já disponíveis.

Cumprir notar que existiu uma forte unidade na área social durante os mandatos de FHC, e entre essa e a área econômica. Excluindo-se a Previdência Social - ocupada pelo PFL -, as áreas sociais foram comandadas por - ou estiveram sob a influência de - membros do PSDB, particularmente dos mais próximos à matriz fundadora do partido e ao próprio presidente (Draibe, 2003; Tiezzi, 2004). Tal unidade contou com a participação de Ruth Cardoso na presidência do Conselho da Comunidade Solidária durante todo o período de sua existência, pois, segundo Sônia Draibe, que foi membro daquele conselho, ela exercia influência intelectual nos ministérios sociais envolvidos com os programas da CS.

Porém, essas posições compartilhadas entre o governo e a presidente do CCS não encontravam total adesão no interior do conselho tal como estava inicialmente composto, como atestam as saídas anteriormente mencionadas. O apoio inicial conferido à CS por alguns representantes do Fórum da Ação da Cidadania foi, assim, se desfazendo. É importante ressaltar que, a partir desse momento, ou seja, do momento em que o CCS definiu sua linha de atuação, sua composição foi ficando marcada pela predominância explícita daqueles segmentos reconhecidos como pertencentes ao terceiro setor: representantes de fundações empresariais e os denominados por empreendedores sociais, analisados mais à frente.<sup>75</sup>

Na medida em que foi definida como orientação os *programas inovadores*, os 16 programas que eram coordenados pela SE passariam a compor o Projeto Alvorada, que ficou sob responsabilidade de uma outra área do governo, a assistência social. A SE começou a desenvolver o Comunidade Ativa, fruto das rodadas de Interlocação Política

---

<sup>75</sup> De acordo com reportagem do jornal *Folha de São Paulo* (31/03/99), os representantes empresariais e os empreendedores sociais aumentaram três vezes sua participação na composição do Conselho da Comunidade Solidária, na gestão que se iniciou em 1999, comparada com a anterior.

sobre desenvolvimento sustentável. Em linhas gerais, consistiu num programa cujo objetivo foi o de promover o *desenvolvimento local integrado e sustentável*, denominado DELIS, nos municípios mais pobres do país.

A adoção dessa estratégia não encontrou adesão na equipe que compunha a coordenação da SE, que mantinha a expectativa de que aqueles programas fossem ampliados para um número maior de municípios. Assim, segundo Resende, técnico do IPEA, a descontinuidade ocorrida no âmbito da SE, com a adoção da estratégia DELIS *interrompeu um processo inovador de articulação nacional para o enfrentamento da exclusão social*, que consistia no oferecimento de uma cesta de programas sociais para os municípios pobres (Resende, 2000: 57).

Para os coordenadores do CCS, no entanto, tais programas estavam em discordância com sua concepção de “desenvolvimento humano e social”, que, como discutirei mais à frente, estava referenciado na idéia de capital social. Para esses, tal mudança de papel da SE inseriu-se num processo que representou uma *verdadeira refundação* da CS: o Comunidade Ativa foi implementado, o número de assentos da sociedade civil no CCS foi ampliado<sup>76</sup> e os programas inovadores foram diversificados (Cardoso, et al, 2002).

É importante notar que, desde sua origem, a SE enfrentou dificuldades para viabilizar o selo de prioridade que deveria carimbar os programas executados a partir dos diferentes ministérios. A política econômica implementada pelo governo, orientada para o ajuste fiscal, proibia o aumento dos gastos públicos, o que inviabilizava a ampliação, no âmbito dos ministérios, dos recursos a serem empregados nos programas.

Para Couto e Abrucio (2003), a área econômica foi o núcleo central do *insulamento burocrático* no governo FHC, contando com funções e poderes extraordinários. Considero que esse tipo de conclusão deixa de levar em conta que, diferentemente de um *insulamento*, houve, como foi mostrado anteriormente, um compartilhamento de objetivos entre a área econômica e a área social do governo. E, ainda que fosse recorrentemente afirmado pelos coordenadores do CCS de que aquela instância não era a responsável pelas políticas sociais do governo, Ruth Cardoso, como já notei, atuou ativamente na conformação daquele compartilhamento. Aliás, sua insistência em se afirmar como não responsável pelas

---

<sup>76</sup>O número de representantes da sociedade civil passou de 21 para 27 e, como já mencionado, naquele Conselho ganhou espaço, nesse momento, personalidades ligadas ao campo do terceiro setor.

políticas sociais do governo foi vista por alguns críticos como uma maneira de evitar responder às dificuldades e às limitações que atingiram a área social nos mandatos de FHC.

Com relação a esse assunto, é importante notar que, para alguns funcionários que desempenharam funções na SE, gerava um certo desconforto o fato de que os coordenadores do Conselho, recorrente e enfaticamente, afirmavam que “não eram do Estado”, mas dispunham da sua estrutura e legitimidade para a estruturação dos programas e sua execução. De acordo com um depoimento:

Os recursos políticos e financeiros alocados no Estado foram usados instrumentalmente porque, quando os programas ficavam estruturados, eram levados para o terceiro setor (18).<sup>77</sup>

Para os membros mais orgânicos do conselho e para os assessores dos programas desenvolvidos, firmar a separação entre o CCS e o governo sempre foi estratégico, pois eles estavam mobilizados para construir e legitimar um “novo referencial para a ação social” fundamentado nas parcerias, estruturado por fora do sistema de proteção e, portanto, não centrado no Estado. Entretanto, como o depoimento anterior apontou, os programas do CCS foram estruturados e inicialmente viabilizados porque, de fato, contavam com os recursos e o poder que, desde o Estado, eram disponibilizados para o CCS. É assim que, mesmo entre aqueles que sempre procuraram frisar o não pertencimento do CCS ao governo, foi reconhecido que alguns dos programas viabilizaram-se graças ao fato de, inicialmente, aparecerem como “programas governamentais”. No início, o Unisol, por exemplo, não ganhou adesão voluntária das universidades, mas foi “aceito” pelas federais por ser um *programa de governo*:

Fizemos a proposta para as universidade federais, que foram contra, acharam que estávamos recuperando o Rondon do período da ditadura [...]. Mas aderiram, porque as universidades federais sempre aderem aos **programas do governo federal** (2, grifos meus).

Assim, não à toa, foi sempre nebulosa para a sociedade a relação do CCS com o governo e a identificação ou não dos seus programas como programas estatais. A existência dessa nebulosidade foi reconhecida pelos articuladores dos programas, que a justificaram

---

<sup>77</sup> Como se verá mais à frente, os programas sociais desenvolvidos pelo CCS passaram para o controle de ONGs, criadas especificamente para esse fim.

pela “confusão” advinda do fato de a presidente do CCS ser a primeira dama e, também, pelo fato daquele conselho ser articulado a uma instância governamental, a SE:

Secretária Executiva e Conselho da Comunidade Solidária eram duas coisas separadas, mas como eram inter-relacionados, parecia confuso (2).

Porém, aquela “confusão” estava presente na própria forma como CCS e SE se relacionavam no âmbito geral da Comunidade Solidária. A falta de clareza quanto ao papel desempenhado por cada uma daquelas instâncias gerou tensões entre elas. Os dois depoimentos seguintes explicitam essas tensões e correspondem, respectivamente, a trechos de entrevistas de uma pessoa que esteve na SE e de outra que esteve no CCS:

Esse foi um ponto que nunca ficou muito claro. O Conselho tinha por atribuição fazer essas parcerias governo/sociedade civil. A Secretaria tinha esse papel de subsidiar o conselho, de assessorar, mas de coordenar as ações de governo, portanto, ela era um órgão de governo. Como secretária executiva da Comunidade Solidária, eu não me via subordinada à presidência do conselho. Porque acho que você não pode ser governo e ser subordinada a uma pessoa que não seja do governo. Então, você tem que ter uma relação de parceria, [...] porque senão coloca o Estado trabalhando para a sociedade [e] isola-se um pouco do Estado (4).

O Conselho era um órgão de parceria entre Estado e Sociedade, nós não recebíamos do Estado, nunca fomos funcionários do estado. [...] Em termos formais, a Secretaria Executiva era subordinada à Casa Civil da Presidência, embora, politicamente, o conselho era um órgão, diria assim, não superior, mas mais abrangente, capaz de orientar as políticas. (3)

A mudança de eixo e de direção da SE, com a adoção do DELIS, deixou explícita que o CCS possuía, efetivamente, mais poder no sentido de conferir direção à estratégia CS como um todo. Poder que advinha, sobretudo, do próprio compartilhamento de orientações que havia entre seus coordenadores e o governo.

Paralelamente, a redefinição pela qual passou a SE também cortou alguns dos canais de interlocução que havia sido mantido entre aquela instância e os segmentos da sociedade civil que se articulavam em torno da defesa da política de segurança alimentar. Canal que havia resultado num Comitê Setorial de Segurança Alimentar e Nutricional dentro do CCS e que funcionou entre os anos de 1995 e 1996 e, posteriormente, deu origem ao comitê brasileiro que elaborou o Relatório Nacional para Cúpula Mundial da Alimentação,

realizado em Roma, em 1996. Nesse relatório, de acordo com Francisco Menezes, do IBASE:

O conceito de segurança alimentar alcançou, então, seu significado mais abrangente, o que veio a representar valiosa contribuição para a discussão que então era desenvolvida em nível mundial. (Menezes, 2001: 13).

De acordo com o documento *A sociedade civil brasileira e a Cúpula Mundial de Alimentação: cinco anos depois*, formulado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2002, a manifestação oficial do governo brasileiro no plenário da Cúpula de 1996, além de não ter mencionado o relatório, contradisse o seu conteúdo. A partir de 1999, com a mudança de comando e eixo de atuação da SE, o comitê de seguimento da cúpula nunca mais foi convocado.

Em documento intitulado *Posicionamento frente à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal sobre estratégias de enfrentamento à fome*, de 2000, o mesmo Fórum já havia criticado a nova direção assumida pela SE, enfatizando que as diretrizes anteriormente estabelecidas, de expandir a cobertura e a articulação dos 16 programas sociais, não tiveram respaldo financeiro do governo federal e que o CCS se limitava, então, a ações marginais de parceria, evitando o confronto de questões políticas centrais.

Na medida em que os interesses desse campo perdiam cada vez mais as chances de se concretizar a partir da interlocução com as instâncias da CS, seus integrantes passaram a investir energias na construção de experiências municipais e estaduais de políticas de segurança alimentar, onde havia outras correlações de forças.

Ao mesmo tempo em que os canais de interlocução com esses segmentos foram interrompidos, as parcerias realizadas no âmbito dos denominados programas inovadores e as rodadas de Interlocução Política foram concebidas, por seus formuladores, como “espaços” de gestação de novas relações entre Estado e sociedade civil. Tanto o CCS como o Interlocução Política foram tomados como espaços mais propositivos do que consultivos ou deliberativos. O CCS apostou, assim, na construção de um tipo de participação que romperia, como se argumentou, com *a cultura burocrática do Estado e com as culturas reivindicativas e denunciativas dos movimentos sociais*, numa perspectiva de valorizar as *sinergias* entre Estado e sociedade civil (Cardoso, et al, 2002).

Algumas considerações sobre essa diferença pontuada pelo CCS entre espaços deliberativos versus propositivos devem ser feitas. No final dos anos 80, quando a luta pela conquista de novos espaços de participação institucional ocupou fortemente a agenda dos movimentos sociais - momento também em que “explodiram” experiências de gestão participativa no Brasil - a reivindicação que partia daquele campo era a de que aqueles espaços transcendessem a dimensão meramente consultiva e deliberassem, efetivamente, sobre as políticas públicas.<sup>78</sup> Ao longo dos anos 90, a participação nesses espaços mostrava a necessidade dos movimentos sociais ultrapassarem a postura *reivindicativa* para conseguir dialogar com o poder público e outros setores com propostas qualificadas. Em outras palavras, deliberar exigia uma postura propositiva por parte dos movimentos sociais. Por outro lado, ao estabelecer a diferença entre espaços deliberativos versus propositivos, o CCS procurou alterar os pólos que conferiam o sentido político das lutas que estavam na pauta de atuação de parcelas significativas da sociedade civil brasileira naquele momento. Pauta que, inclusive, alimentava e inspirava muitos dos que haviam participado da construção do Consea. Na alteração daqueles pólos, a idéia de partilha do poder foi subtraída da idéia de proposição, que, por isso mesmo, apareceu nos discursos e nas ações do CCS como uma proposta de participação na qual o horizonte dos conflitos foi significativamente encolhido.

O fechamento do Consea, a criação do CCS e a aposta em canais de interlocução com baixo potencial de conflitos evidenciaram, numa perspectiva mais ampla, a estratégia política governamental de FHC, que, como analisou Sallum Jr (1999), insulou-se

---

<sup>78</sup> Em alguns lugares, o caráter consultivo *versus* deliberativo foi tomado como referência que distinguia propostas de democracia participativa mais ou menos ampliadas. Em 1998, no processo interno ao Partido dos Trabalhadores para definir o candidato a prefeito nas eleições municipais em São Paulo, essa discussão se fez bastante presente, tornando-se um importante divisor de águas entre as propostas dos pré-candidatos que se apresentavam para a disputa. Luiza Erundina, então pré-candidata, assumiu veementemente a defesa de uma proposta de governo na qual a participação dos movimentos sociais teria um caráter deliberativo. Algumas avaliações sobre aquele momento consideram que essa postura de Luiza teve um peso importante para definir sua vitória sobre Plínio de Arruda Sampaio, o outro pré-candidato. Pode-se dizer que essa discussão interna ao PT, ocorrida em São Paulo, foi exemplar de uma agenda de luta pela participação que estava colocada para o conjunto dos movimentos sociais brasileiros naquele momento não apenas de reconstruir a institucionalização do regime democrático no país, mas, sobretudo, definir o conteúdo e o grau que essa democracia assumiria.

sistematicamente dos movimentos organizados da sociedade, adotando um estilo de governo não aberto à incorporação de interesses coletivos no espaço público.<sup>79</sup>

É significativo notar que determinadas concepções de Estado, sociedade civil e partidos nutridas por membros do CCS, particularmente por alguns que exerciam liderança no seu interior, se afinaram com essa estratégia de FHC, que era a de controlar o aparecimento de conflitos na esfera pública, promover espaços participativos destituídos de caráter deliberativo e circunscrever a tomada de decisões nos centros do poder do Estado. Nesse sentido, vale registrar o seguinte trecho de entrevista:

São três esferas diferentes, três lógicas diferentes. O mercado o que é? É um conjunto de entes e processos que visam maximizar a extração do lucro. Isso dá a tônica do mercado. O Estado é normativo, tem uma lógica heterônoma. Olha sempre do ponto de vista de alguém que quer organizar um feudo. A sociedade civil, ou a nova sociedade civil é outra coisa. Ela nasce de uma tendência humana para cooperar. [...] Não que a realidade seja assim, porque concretamente, a sociedade está, é verdade, pervadida pelas disputas políticas. Disputas que em geral estão referenciadas ao Estado. Vamos pegar um exemplo: lideranças disputam num bairro. Não estão cooperando, mas competindo. Muito provavelmente, essas lideranças vão disputar cargos no Estado, posições no Estado. (basta pegar a lista de candidatos das últimas eleições: o cara é um dirigente sindical um pouquinho conhecido, vai ser candidato a alguma coisa: prefeito, vereador, até presidente da república!) Então, a política atravessa isso, é claro. Mas isso não impede que você pergunte: mas, qual é a racionalidade da sociedade mesmo? Embora todas essas coisas estejam misturadas, há uma racionalidade própria. O que explica, por

---

<sup>79</sup> Com relação a esse assunto, vale registrar as seguintes observações feitas por Aloysio Biondi, jornalista econômico, em artigo para a *Folha de São Paulo*, 13/11/95: *Poucas vezes no Brasil, mesmo à época do regime militar, o poder foi exercido de forma tão centralizada em um grupo dominante: a constante do governo FHC é a exclusão deliberada da sociedade civil e instituições e organismos que a representam da tomada de qualquer tipo de decisão. [...] o Conselho Monetário Nacional tinha representantes, com direito a voto, dos banqueiros e empresários, isto é, representantes da sociedade civil. Faltavam representantes dos trabalhadores/consumidores/cidadãos, que o governo Collor, em um rasgo de "democrate", resolveu introduzir no CMN. Pois a equipe FHC tirou, do CMN, os representantes dos empresários e trabalhadores [...] o governo Itamar criou a Comissão Especial de Investigação para apurar denúncias de fraudes e irregularidades na máquina do governo federal. A fiscalização era entregue à sociedade, pois a CEI era constituída de juristas, empresários e ex-ministros de Tribunais Superiores. O governo FHC extinguiu a CEI e incumbiu o próprio Ministério da Fazenda [...] da fiscalização [...] o governo Itamar criou um conselho, o Consea: seus integrantes eram democraticamente escolhidos a partir de uma lista de nomes indicados pelas organizações e entidades da sociedade civil que já cuidavam do problema. O governo FHC extinguiu o Consea e o substituiu pelo Conselho da Comunidade Solidária. Diferença: agora os conselheiros são arbitrariamente escolhidos pelo presidente FHC, que aliás, deu preferência a artistas de TV para os cargos, apesar dos protestos. Em relação a esse assunto, cabe ainda mencionar que, como é sabido, o governo FHC fez uso intenso de medidas provisórias, particularmente no primeiro mandato, já que, em 2001, foi aprovado um projeto no Congresso limitando os poderes do Executivo para editar e reeditar medidas provisórias. Portanto, mesmo no âmbito institucional, o uso intenso das MPs denota uma estratégia governamental pouca afeita ao jogo democrático da explicitação das divergências e da negociação.*

exemplo, pessoas se juntando para fazer coisas em nome de um terceiro, não em nome delas próprias? [...] O que explica isso não é um desejo egoísta. É uma coisa que tem relação com a cooperação, com a solidariedade (3).

Preside, no depoimento acima, uma concepção segundo a qual a sociedade civil possui uma lógica intrínseca cooperativa, enquanto que a lógica do Estado e dos partidos é competitiva e sempre voltada a “conquistar feudos”. Nessa visão, a política e as disputas que a ela são intrínsecas - elaboradas restritamente por referência a uma lógica competitiva e, portanto, circunscrita ao Estado e partidos - por vezes atravessa ou contamina a sociedade, “deformando” e “colonizando” o espaço por excelência da cooperação.<sup>80</sup> Levando em conta a existência desse tipo de concepção no seu interior, é compreensível que o CCS tenha definido que valeria mais a pena investir nas estratégias de “fortalecimento da sociedade civil” do que, propriamente, nos espaços de partilha de poder com o Estado, bem ao gosto do que desejava FHC.

Para além do caráter específico que assumiu a participação social no interior do CCS, seus programas criaram condições para o surgimento e o fortalecimento de determinados formatos associativos e modalidades participativas que também estiveram em sintonia íntima com a estratégia governamental de FHC.

Um dessas modalidades foi o voluntariado, cuja importância assim foi justificada: *Nos pareceu que havia uma unidade mais primária da cidadania que é a ação individual e espontânea do voluntariado. E sobre isso se estava falando pouco ou quase nada no Brasil.*<sup>81</sup> O incentivo a essa participação individual recuperou a referência tradicional de voluntariado, colocando-a, porém, sobre novas bases.<sup>82</sup> Assim, mais do que um gesto de

---

<sup>80</sup> Como se percebe, nesse depoimento vigora a mesma concepção tripartite de mundo anteriormente discutida a partir da referência do terceiro setor.

<sup>81</sup> Depoimento de Miguel Darcy, coordenador do Programa Voluntários (Cardoso et al, 2002: 79,80 e 81).

<sup>82</sup> É relevante pontuar que muitas ações foram criadas – ou vigoraram recentemente – com o objetivo de impulsionar a construção de uma “cultura moderna de voluntariado” entre jovens e crianças. Essa intenção permeou algumas políticas públicas para a juventude, como foi o caso do SSV – Serviço Social Voluntário, programa criado no governo FHC já mencionado anteriormente. Na mesma linha, por meio de uma parceria entre a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, sob a gestão do PSDB, e o Instituto Ethos, realizada em 2002, foi introduzida atividades sociais voluntárias nos históricos escolares das escolas paulistas. O objetivo declarado foi o de estimular e reconhecer as ações de protagonismo vivenciadas pelos jovens sob orientação dos professores. Iniciativas que visam a construção de uma cultura voluntária entre jovens e crianças também vêm sendo desenvolvidas por algumas organizações sociais, como é o caso da Care Brasil, por exemplo, que lançou uma campanha para que adultos façam doações a projetos sociais em nome de seus filhos. Além disso, cabe também lembrar que o tema do voluntariado tem gerado uma bibliografia crescente. Como exemplo, o site do BID: [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica), traz diversos artigos, escritos por autores de várias partes da América Latina, sobre o tema.

caridade, amor ao próximo e compaixão, o voluntariado passou a ser concebido como a expressão de uma cidadania participativa e, nessa perspectiva, não quer substituir o Estado, nem se choca com a atuação deste ou com a atuação do trabalho remunerado, pois, *movido por uma ética da solidariedade, voluntário é quem doa tempo, trabalho e talento para causas de interesse social e comunitário.*<sup>83</sup>

A intenção do CCS de promover o voluntariado recebeu respaldo e encontrou ressonância em determinados segmentos da sociedade civil. Como exemplo, o Programa Voluntários, cujos formuladores já tinham escolhido o setor privado como alvo privilegiado a ser envolvido, contou com todo um suporte oferecido pelos setores empresariais engajados com o mote da responsabilidade social.<sup>84</sup>

O apelo para o engajamento voluntário também ganhou adesão particular das camadas elitizadas porque, para além do desejo de fazer o bem, atitudes “voluntárias” tornaram-se símbolos de *status*. Se o poder de consumo garante o acesso a um universo comum, tornando os indivíduos dessas camadas, nesse plano, indiferenciados, as atitudes voluntárias passaram ser marcas com poder de distingui-los dos demais.<sup>85</sup>

Os programas do CCS demandaram também a profissionalização das organizações sociais para que elas desempenhassem o papel esperado nas parcerias. E aqui cabe lembrar que, no âmbito das reformas orientadas para o mercado, ao mesmo tempo em que as responsabilidades sociais do Estado eram encolhidas, as organizações do terceiro setor passaram a ser apontadas como mais eficientes e eficazes na implementação de projetos sociais. Para tanto, era necessário criar mecanismos e condições que impulsionassem a profissionalização dessas organizações sociais. Com esse objetivo, o CCS promoveu as

---

<sup>83</sup> Informações retiradas do site: [www.programavoluntario.org.br](http://www.programavoluntario.org.br), acessado em 19/07/2002.

<sup>84</sup> Através de uma parceria entre a CS e o Instituto Ethos, publicou-se um material dirigido especificamente ao público empresarial, tentando mostrar que *O voluntariado empresarial é uma rota estratégica que traz ganhos para a empresa, a comunidade e os funcionários* (Goldenberg, 2001: 25).

<sup>85</sup> Garcia registra, por exemplo, que numa entrevista a uma revista que trata de expor matérias sobre a vida de personalidades famosas, uma *socialite* declarou que *nada se compara a chegar a seu programa social e ouvir crianças gritarem seu nome em coro. Isso faz a diferença entre os ricos*. (Garcia, 2004: 48). E, no livro *Fazer o Bem faz Bem*, uma jornalista relata várias experiências de ações sociais, voluntárias e solidárias, desenvolvidas recentemente pelo terceiro setor nas quais são sublinhados exemplos de indivíduos que, apesar de bem sucedidos, só conseguiram realização pessoal plena quando passaram a se dedicar voluntariamente ao próximo, ou a uma comunidade. Na mesma direção, há exemplos de pessoas de classe média, principalmente donas de casa, que encontraram um *novo sentido para a vida* através do trabalho voluntário (ver Gouveia, 2001). Por essa lente pode-se perceber que a força adquirida pelo discurso da participação solidária se deve também, em alguma medida, por promover apelos que encontram ressonância nos desejos, interesses e sentimentos que, nutridos por indivíduos, compõem o “caldeirão” cultural da sociedade contemporânea.

discussões de regulamentação do marco legal do terceiro setor, das quais resultaram o conceito de OSCIPs – Organizações Sociais de Interesse Público.<sup>86</sup>

As parcerias do CCS foram implementadas com base na articulação de recursos humanos, financeiros e ou de infra-estrutura disponibilizados pelos sujeitos envolvidos. Em cada localidade essa articulação ganhava uma configuração específica dependendo da rede na qual estava baseada.

Pode-se dizer que tais parcerias guardaram semelhanças com aquilo que Teixeira (2003) denominou, ao analisar as relações entre ONGs e Estado no Brasil, como *encontro prestação de serviço*, modalidade específica na qual as agências públicas se relacionam com as organizações sociais como se estivesse contratando os serviços de uma empresa, cujo objetivo é a eficiência na execução dos projetos. Nessa modalidade, as organizações sociais não participam da elaboração das políticas e ficam responsáveis pela execução de projetos, segundo critérios previamente estabelecidos.<sup>87</sup>

O convênio estabelecido entre a Universidade Estadual de Maringá e o Ministério da Educação, por meio da articulação da Universidade Solidária (Unisol), foi um exemplo dessa modalidade de encontro envolvendo, no caso, uma universidade. O convênio, desenvolvido entre final de 2000 e início de 2001, tinha como objetivo fomentar o cooperativismo e o associativismo como alternativas de geração de emprego e renda no município de Marilena/PR. A coordenadora da equipe da universidade que foi formada para implementar o projeto relatou, em entrevista a essa pesquisa, que se ressentiu da não possibilidade de travar um diálogo com a Unisol sobre a temática do cooperativismo. Na falta de um contato que possibilitasse o debate, se, de um lado, a autonomia para realizar os trabalhos foi avaliada positivamente, de outro, a coordenadora faz referência à limitação

---

<sup>86</sup> O processo de regulamentação do marco legal do terceiro setor foi gestado e promovido no âmbito das rodadas do Interlocação Política. Como se verá mais à frente, esse processo foi marcado pela presença de divergentes visões a respeito do papel das organizações sociais na formulação e implementação de políticas públicas. Em torno da discussão desse marco, foram criadas a Lei nº 9.608/98, que define o trabalho voluntário e estabelece, para esses casos, inexistência de vínculo empregatício e suas obrigações, e a Lei nº 9.790/99, que qualifica as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), instituindo e disciplinando o Termo de Parceria, que impõe mecanismos de controle social e de responsabilização no uso de recursos públicos por parte das OSCIPs.

<sup>87</sup> Na análise de Teixeira aparecem mais duas modalidades de relação entre Estado e ONGs. Uma delas é denominada *encontro pressão*, na qual as ONGs monitoram e acompanham a implementação de determinadas políticas, agindo criticamente junto ao Estado, sem que isso envolva ou pressuponha laços mais formalizados. A outra é denominada como encontro *participativo*, que, baseado num compartilhamento de projetos políticos entre governo e organizações sociais, que se co-responsabilizam pela formulação e implementação de políticas, abre-se a conflitos, pois envolve debate e negociação.

desse tipo de relação, na qual *as partes envolvidas se comunicam apenas por meio de relatórios e documentos escritos* (8).

Aqui é importante notar que todos os programas de desenvolvimento social do CCS impulsionaram fortemente a criação de associações e cooperativas populares de geração de emprego e renda, dentro dos moldes dos programas de inserção social que procuram desenvolver as potencialidades empreendedoras dos setores vulneráveis.

Chamo a atenção para que se observe a correspondência existente entre o tipo de associativismo e participação impulsionados pelas ações do CCS – associações de geração de renda, ONGs profissionalizadas e aptas às parcerias e o voluntariado – e a ênfase conferida nas sinergias entre Estado, sociedade civil e mercado na promoção do desenvolvimento. A “sociedade civil ativa” que se buscou impulsionar foi aquela cujo eixo de atuação é marcadamente despolitizada ou é muito mais técnica do que política, diferente dos movimentos sociais, que foram sujeitos desqualificados como interlocutores por sua suposta incapacidade de transcender uma postura de confronto e de reivindicação.

Assim, deixo sublinhado que a Comunidade Solidária apareceu no cenário nacional, simultaneamente, como resposta à demanda de uma ação social de combate à pobreza e à demanda de participação. Com isso, canalizou, em certa medida, as aspirações que vinham se afirmando desde as lutas pela democratização, porém, subtraiu delas seus elementos constitutivos mais importantes, como a partilha do poder entre sociedade civil e Estado e a formulação de intervenções sociais voltadas a garantir direitos. Foi por retirar a dimensão propriamente política do novo campo de relações entre Estado e sociedade civil então aberto, optando por relações pontuais e isentas de um debate mais substantivo sobre princípios de políticas públicas, que o sentido mais profundo das parcerias e do programas desenvolvidos pelo CCS foi analisado por Telles (2001) como o de erodir os espaços políticos construídos e esvaziar a tessitura democrática que vinha sendo armada, no Brasil, nos anos anteriores.

### 2.3 O “referencial para a ação social” proposto pelo Conselho da Comunidade Solidária:

Na esteira das redes armadas pelas parcerias, os programas do CCS contribuíram para que as idéias do voluntariado, da solidariedade, do capital social e do terceiro setor

espalhassem-se como novos referenciais de intervenção social pelo Brasil afora. Como disse uma das entrevistadas, sob *o guarda-chuva das parcerias*, toda uma rede social ia se armando e chamando a adesão a essas idéias (2).<sup>88</sup>

Segundo seus formuladores, tais parcerias geraram novas “tecnologias sociais”, instrumentos, ferramentas e metodologias que foram, inclusive, reaplicadas em outras realidades, como é o caso de Moçambique, Angola e Timor Leste, que estão desenvolvendo o Alfabetização Solidária.<sup>89</sup>

Ao longo do caminho percorrido nos últimos cinco anos, algumas convicções foram se afirmando a ponto de configurar um **novo referencial para a ação social** que, hoje, já é compartilhado com outros setores, governamentais e não governamentais, dentro e fora do país. (Cardoso, Franco e Oliveira, 2000: 03, grifos meus).

É importante explorar o conjunto de argumentos que designam esse *novo referencial* para compreender como vêm sendo justificadas as mudanças em curso que individualizam as responsabilidades da proteção social, encolhem o papel que o Estado tinha em responder por ela e, sobretudo, fornecem novos sentidos para a dimensão pública daquela responsabilidade cujas conseqüências precisam ser problematizadas.

Nesse sentido, um dos pontos de partida importante daquele referencial é o argumento – já discutido anteriormente - de que as ações sociais devem estar centradas, sobretudo, na promoção de capacidades:

---

<sup>88</sup> No âmbito, por exemplo, do programa Unisol, os fóruns de pró-reitores de extensão das universidades foram apresentados às propostas do CCS e chamados a nelas se envolverem. Por meio dos inúmeros seminários nacionais promovidos pelo programa, envolvendo professores e estudantes, essas propostas foram se irradiando pelo Brasil. Obviamente, tais propostas não encontraram sempre adesão, em muitos espaços, foram também criticadas e rejeitadas como parâmetros de diálogo.

<sup>89</sup> Os programas desenvolvidos foram norteados por quatro princípios comuns: a) *descentralização*: os programas são executados por instituições próximas aos beneficiários, como associações comunitárias, ONGs, universidades, governos estaduais e municipais; b) *parceria*: todo os programas se apóiam em parcerias múltiplas e flexíveis, envolvendo empresas privadas, agências públicas e organizações da sociedade civil. [...]; c) *focalização*: idade, renda familiar, municípios mais pobres, periferias de áreas metropolitanas são critérios que orientam o perfil de cada programa de modo a que os recursos cheguem às áreas e segmentos mais vulneráveis; d) *transparência*: a estratégia da Comunidade Solidária exige de cada programa sistemas de informação, monitoramento e avaliação, o que permite medir custos e prestar contas a beneficiários, parceiros financiadores e à sociedade como um todo. (Cardoso, et al, 2002: 22 e 23). É importante recuperar que tais princípios foram, também, disseminados como orientações para a área social pela agenda das políticas estruturais implementadas nos países latino-americanos. O segmento jovem constituiu-se alvo particularmente importante de todos os programas realizados, seja na qualidade de público alvo (como no Capacitação Solidária), seja na qualidade de voluntário (como foi o caso dos estudantes universitários que participaram do Universidade Solidária).

As políticas públicas devem ser reorientadas, nesses processos, para além de seu papel clássico - redistributivo e compensatório, para promover a capacidade empreendedora, econômica e social de vulneráveis e excluídos. Isso significa **não apenas proteger**, mas **promover para desenvolver**. (Conselho da Comunidade Solidária, 2002b: 4, grifos meus).

Tal referencial ecoava, assim, os princípios instituídos pelo Banco Mundial na década de 90, que, baseados na idéia de *capacidades humanas*, visavam a fomentação de programas sociais que oportunizassem o empreendedorismo dos setores vulneráveis.

A mudança de rumo que a Secretária Executiva do CS sofreu a partir do momento em que passou a desenvolver o programa DELIS, anteriormente mencionado, representava uma clara opção por ações sociais centradas na criação de condições para que as *comunidades* [tomassem] *nas suas mãos o seu bem-estar*<sup>90</sup>, diferentemente dos 16 programas que então estavam remetidos a uma concepção de política pública na qual o Estado age, centralmente e de forma indelével, como responsável pela garantia do bem-estar. Tal opção foi assim justificada:

Programas do tipo "cesta de ofertas", de cima para baixo, que não ensejam a formação de capacidades permanentes por meio das quais os mais pobres consigam reunir condições de andar com suas próprias pernas, não podem levar a nenhum tipo de desenvolvimento humano e social sustentável. (Cardoso, Franco e Oliveira, 2000: 16).

É com base nessa concepção que o CCS incorporou, fortemente, a noção de capital social, de um lado, e a de terceiro setor, de outro, como referências que apareceram intimamente articuladas na designação do seu referencial de ação social, que esteve baseado nas parcerias sinérgicas:

a questão social não deve ser responsabilidade única do Estado. A ação do Estado nessa área, embora necessária e imprescindível, é insuficiente. O desenvolvimento social exige que os cidadãos assumam a defesa de seus direitos e se responsabilizem pelo controle das ações públicas. A ação política propiciada pelo maior engajamento dos cidadãos na construção de seu futuro pode vir a criar novos laços de sociabilidade e redes de solidariedade - o chamado *capital social* - o que, além de criar novas sinergias para promoção do desenvolvimento, gera a possibilidade de

---

<sup>90</sup> Revista da AED - Agência de Educação para o Desenvolvimento. Trata-se de uma ONG dirigida por uma das pessoas que exerceu o papel de coordenador do CCS e que foi parceira do Comunidade Ativa. Atualmente, tal ONG continua incentivando ações de Desenvolvimento Social em localidades brasileiras, por meio de parcerias com municípios, empresas e organizações como o Sebrae.

continuidade de ações bem sucedidas. Dessa forma, é fundamental a promoção de parcerias entre Estado, Terceiro Setor e Setor Privado para articular uma agenda de desenvolvimento em rede para obtenção de resultados mais eficazes. (Conselho da Comunidade Solidária, 2002b: 3, grifos dos autores)

Como se pode perceber pelo registro anterior, para seus formuladores, a redistribuição das responsabilidades pelo bem estar se justificaria, num primeiro plano, pela maior eficácia que promoveria às ações sociais. Nesse plano, salienta-se que as parcerias seriam mais eficientes porque formuladas com foco claro sobre demandas específicas de realidades diversificadas. Os resultados de larga escala<sup>91</sup> que as parcerias do CCS alcançaram demonstrariam, ainda, o quanto as sinergias entre Estado, mercado e terceiro setor – ou “nova sociedade civil” – representam um caminho viável de desenvolvimento social, se colocando como inovação frente às “políticas sociais tradicionais”, gerenciadas de forma centralizada e formuladas segundo diretrizes universais que não conseguem, nessa perspectiva, atender as necessidades e as especificidades contextuais e locais.

Os registros da pesquisa demonstram que, nesse sentido, os recursos financeiros, técnicos e humanos mobilizados pelas parcerias do CCS impactaram, sob certos aspectos, as condições de vida de indivíduos que se encontravam numa situação de vulnerabilidade. Como um exemplo, a coordenadora de um programa que envolveu a Universidade Estadual de Maringá e a Alfabetização Solidária (Alfasol) informou que as pessoas para as quais eram oferecidos cursos de capacitação de alfabetizadores recebiam uma bolsa cujo valor, muitas vezes, superava o salário de um professor da rede de ensino público naqueles municípios pobres onde vigorava a intervenção.<sup>92</sup> Essa bolsa, freqüentemente, consistia na única fonte de renda daquelas pessoas para sustentar suas famílias. Além disso, a partir da inserção no programa, alguns indivíduos conseguiram criar condições para sua mobilidade social:

A maioria das pessoas que receberam os cursos de capacitação fez concursos, muitos ingressaram como professores na rede pública de ensino. [...] Só o fato de você tirar a pessoa do lugar dela, você já proporciona uma visão de mundo diferente

---

<sup>91</sup> De acordo com dados registrados, as ações da Comunidade Solidária: alfabetizaram 3 milhões de jovens e profissionalizaram 114 mil; envolveram 2.500 ONGs e associações, 17 mil universitários e 300 universidades; criaram 36 centros de voluntariados e fizeram com que 2 mil atividades artesanais, quase extintas, fossem retomadas (Cardoso et al, 2002).

<sup>92</sup> Trata-se de um convênio desenvolvido entre a Universidade Estadual de Maringá e o Programa Alfabetização solidária para formar e capacitar alfabetizadores nos municípios de Roteiro e Japaratina, em Alagoas. O convênio se transcorreu entre os anos de 1997 e 2004.

para ela. As pessoas que foram alfabetizadas mudaram de emprego, melhoraram suas condições de vida (9).

Essas ações resultaram, da mesma forma, num impacto mais ou menos contínuo e abrangente, dependendo dos recursos mobilizados na própria comunidade alvo. Registros encontrados nos relatórios dos convênios efetuados entre a Universidade Estadual de Maringá e a Alfasol atestam que, em algumas localidades, programas específicos extrapolaram seu foco de intervenção, resultando, entre outros, por exemplo, em atividades de capacitação dos funcionários públicos locais.

Num outro plano, no âmbito dos programas do CCS, foram valorizadas ações para promover intercâmbio entre realidades diferentes. Tais intercâmbios fortaleceram, na perspectiva dos seus formatares e de alguns de seus parceiros, vínculos sociais que seriam, exatamente, a base para a construção de uma responsabilidade efetivamente pública sobre a vida em comum. É assim que tanto o Alfabetização Solidária quanto o Universidade Solidária procuraram recrutar estudantes das universidades para atuar em regiões pobres de preferência distantes dos seus estados. De acordo com os formuladores e participantes dos programas do CCS, o “encontro” entre mundos diferentes, entre experiências de vidas radicalmente diversas, proporcionado pelas ações solidárias, trouxe impactos e mudou a vida de todos os envolvidos. Os próximos depoimentos fornecem um pequeno exemplo dos inúmeros registros disponíveis que procuram atestar os resultados inovadores e positivos dessa “troca” movida pela solidariedade:

A experiência foi enriquecedora em vários sentidos. [...] Como professora, cresci profissionalmente, adquiri novos conhecimentos. Como pessoa, também cresci. Conheci uma realidade diferente, que era e ainda é comandada por coronéis, realidade de pessoas que são expropriadas de todos os direitos. Para os alunos envolvidos, isso também aconteceu (9).

As pessoas recebem na universidade um conhecimento que não tem a ver com a realidade. Então, o programa proporciona essa alternativa de conhecer realidades, de aprender com essas realidades. Foi e é muito gratificante ver os resultados disso. [...] Chegar um bando de estudantes de São Paulo no interior do nordeste provoca uma revolução! (2).

Na construção dessas trocas solidárias, a tradição do voluntariado e da filantropia deveria ser valorizada para, no entanto, superar-se enquanto manifestação de um assistencialismo restrito. Ou seja, a relação entre os envolvidos naquelas trocas deveria ser

regida *menos pela generosidade e mais por uma participação cívica*, mediada pelo reconhecimento de que todos devem exercitar suas responsabilidades para promover o *desenvolvimento social*. Tal desenvolvimento permitira aos setores vulneráveis recuperar sua capacidade de participar ativamente da sociedade, que assim, seria protegida da fragmentação.

É nessa medida que, segundo o CCS, o envolvimento dos cidadãos e do terceiro setor em ações sociais faz reconhecer o *papel estratégico do protagonismo da sociedade em processos de desenvolvimento*. Tal protagonismo seria capaz de ampliar o *conceito de política pública que passa a abranger, além da governamental, aquela gerada pela participação dos atores sociais na esfera pública ampliada*. A entrada da nova sociedade civil em ações de desenvolvimento implica, nessa determinada concepção, na publicização dessas mesmas ações e na democratização da esfera pública (Conselho da Comunidade Solidária, 2002a: 41).

Assim, o deslocamento da posição central do Estado na responsabilização da questão social seria o pressuposto para a construção de uma dimensão efetivamente pública daquela responsabilidade, já que abriria espaço para o protagonismo e o engajamento solidário cidadão de indivíduos, mercado e organizações na promoção de ações sociais. Desse modo, conforme afirmou um dos seus formuladores, as parcerias do CCS não teriam privatizado um campo de ação que deveria ser público, como vários críticos afirmaram, pois que proporcionaram o contrário disso:

Achavam que estávamos propondo a linha neoliberal, achavam que queríamos privatizar. Quer dizer, imagina-se que passar para a sociedade é privatizar! Nós estávamos pensando que passar para a sociedade é publicizar. O fato de estar no Estado não significa que está público. Basta ver a Vale do Rio Doce: era pública? Você sabia das decisões tomadas? Nunca! O fato de ser pública significa que tem que ter controle, senão, não é público. Às vezes quando uma coisa é pública não-estatal, a sociedade tem mais grau de controle sobre ela do que se fosse estatal. [...] A burocracia é comandada pelos segredos. Uma coisa, para ser pública, precisa estar sobre controle social. A invenção da democracia ocorreu como um processo de desprivatização. Porque os assuntos da comunidade eram privatizados pelo rei. Isso é curioso: quando os assuntos começaram a ser discutidos na praça, no mercado, na *ágora*, deixaram de ser privados. Quando eram puramente estatais, eram privados. Foram publicizados quando deixaram de ser estatais (3).

Coerentemente com essa concepção, a articulação e o gerenciamento das parcerias que antes eram responsabilidades do CCS foram transferidas para ONGs, criadas

especificamente com esse fim. Foi este o caso do surgimento da Associação de Apoio ao Capacitação Solidária, da UniSol e da Alfabetização Solidária. No fim do governo FHC, todos os programas já estavam sob a responsabilidade de ONGs autônomas, momento no qual foram criadas também a Rede Sol, *que é uma comunidade de projetos animados por valores e propósitos comuns*, e a Comunitas – Parcerias para o Desenvolvimento Solidário, ONG que tem como objetivo animar essa rede e é dirigido por Ruth Cardoso (Cardoso, et al, 2002). Essas duas organizações surgiram com a missão de “preservar e valorizar” o patrimônio construído pela Comunidade Solidária, que seria desativada pelo governo eleito em 2004.<sup>93</sup>

Na visão dos seus formuladores, esse novo referencial para a ação social desmanchava algumas polarizações que eles consideravam vigorar no debate sobre políticas sociais e pobreza e no padrão de intervenção social. Dessa forma, salientaram que não haveria contradição entre: garantir o dever do Estado e promover a responsabilidade do cidadão, ofertar serviços públicos e fortalecer o capital social, implementar políticas universais e focalizadas, ofertar políticas assistenciais e programas de indução ao desenvolvimento e, finalmente, fazendo menção à melhora das condições de vida que teria sido promovida pelo plano econômico de estabilização, argumentaram que política econômica e política social não devem ser vistas como contraditórias. Reconhecendo, no entanto, que a estabilização monetária não foi capaz de diminuir as desigualdades sociais, argumentaram que o enfrentamento desse problema exige ações mais específicas, que devem ser dirigidas, exatamente, a fomentar o capital social (Cardoso, Franco e Oliveira, 2000).

Assim, em primeiro lugar, esse referencial aponta para dois deslocamentos que estão intimamente articulados. No modelo de intervenção que apresenta, ocorre um deslocamento do papel central do Estado na responsabilização da questão social, já que esse

---

<sup>93</sup> A Comunitas continua desempenhando o mesmo papel da Comunidade Solidária de investir, fortemente, na divulgação dos princípios constitutivos do discurso da participação solidária. No plano elaborado para 2004-2006, constou como objetivo: *Sistematização e disseminação no Brasil e na América Latina das metodologias sociais desenvolvidas pelos programas gerados pela Comunidade Solidária* ([www.comunitas.org.br](http://www.comunitas.org.br), acessado em 05/12/2004) Da mesma forma que a CS, a Comunitas também conta com o envolvimento de empresários ligados ao campo da responsabilidade social, da filantropia moderna empresarial e do BID para implementar diversas ações: pesquisas sobre temáticas afins (responsabilidade social, capital social, sociedade civil e governança democrática, etc), programas sociais, seminários, etc.

agente deveria, sobretudo, canalizar sua intervenção para, como mais um ator, compor os pactos flexíveis e múltiplos voltados a induzir comunidades e indivíduos vulneráveis a construir, efetivamente, sua existência como sujeitos ativos, responsáveis e cidadãos. Como desdobramento, as garantias de direitos deslocam-se do centro do modelo de intervenção desejado e proposto, cujo lugar passa a ser ocupado pelos programas baseados na promoção de capacidades.

É importante notar o efeito político desses deslocamentos. Num plano imediato, eles abriram espaço para isentar, efetivamente, o Estado de suas responsabilidades diante das situações de carência e vulnerabilidade vividas por indivíduos e comunidades. É o que assim fica explicitada na seguinte frase de FHC: [...] *se vem uma demanda da comunidade, a comunidade se organiza para isso, aí o Governo pode entrar. Se não houver isso, não adianta o Governo entrar.*<sup>94</sup> Por outro lado, é preciso também levar em conta os limites que os pactos flexíveis, descentrados e pontuais enfrentam para implementar alguns dos próprios critérios e princípios que os regem e que os tornariam, por isso mesmo, vetores de novos vínculos sociais. Nessa direção, vale registrar que havia uma orientação geral nos programas do CCS para que as lideranças políticas locais não interferissem na seleção dos beneficiários das ações, como, por exemplo, na seleção dos alfabetizadores que receberiam as bolsas do Alfasol. A idéia era, exatamente, evitar o uso clientelista dos programas por aquelas lideranças, garantindo, assim, critérios de seleção impessoais e transparentes.

Essas bolsas, como vimos anteriormente, fizeram a diferença na vida dos indivíduos envolvidos que, muitas vezes, só podiam contar com elas para sua subsistência. No entanto, a sensibilização diante dessa situação fez com que, em determinados momentos, aqueles que estavam na direção mais imediata da implementação dos programas não concretizassem o princípio da rotatividade dos beneficiários, prescrito então nas suas regras. Como conseqüência, outros indivíduos que também se encontravam em condições de vulnerabilidade, pois os programas eram implementados nos municípios mais pobres do país, ficavam excluídos do benefício, embora esse efeito não tenha sido, muitas vezes, reconhecido. É o que atesta o depoimento fornecido pela pessoa que coordenou a

---

<sup>94</sup> Trecho retirado de discurso feito na solenidade de posse da Secretária Executiva da Comunidade Solidária, em janeiro de 1995, Brasília.

operacionalização do programa de alfabetização propiciado pelo convênio estabelecido entre a Universidade de Maringá e a Alfamol:

O curso de capacitação funcionava no semestre. A cada semestre, tínhamos que selecionar novos alfabetizadores. Mas a gente conseguiu com que muitos ficassem mais de um semestre no curso, porque sabíamos da suas difíceis situações financeiras e o quanto a bolsa então recebida fazia a diferença (9).

O que o depoimento anterior revela é que a aplicação do princípio da focalização – com a seleção bem definida de públicos-alvo - em contextos nos quais a pobreza, a privação e a vulnerabilidade são experimentadas como uma condição de vida de toda uma comunidade, favorece a adoção de critérios privados na seleção dos beneficiados. Critérios que talvez nem resultem de interesses clientelistas, mas da sensibilização daqueles que estão na direção mais imediata dos programas em relação às situações de miséria dos indivíduos que lhes estão mais próximos. Essa consideração impõe algumas reflexões.

Formuladas a partir da delimitação precisa de zonas de intervenção, nas quais os públicos-alvos e suas respectivas demandas e necessidades são localizadas, contextualizadas e especificadas, essas estratégias isolam as carências vividas dos processos mais amplos que as engendram. Tais estratégias não são formuladas, assim, como diria Castel (2004), para alterar a lógica mesma pela qual os *in* produzem os *out*.

Como as responsabilidades e as causalidades mais amplas que respondem pelas desigualdades sociais não estão em foco (Telles, 2001), as trocas solidárias promovidas pelos programas do CCS repuseram, muitas vezes, de um lado, a figura do “carente”, de outro, a do “caridoso”, ficando presas, desse modo, à matriz mais tradicional do assistencialismo e de uma generosidade privada. Foi essa matriz que informou a justificativa, registrada acima, para a não implementação, naquele caso, do princípio da rotatividade dos beneficiários das bolsas do Alfamol.

Além dessas considerações, o fluxo dos recursos financeiros, humanos e técnicos que sustentaram os programas sociais do CCS dependeu de negociações contínuas e de pactos pontuais que geraram instabilidade aos projetos desenvolvidos e dificuldades cotidianas na sua implementação. Como exemplo, no caso aqui tomado, a parceria estabelecida entre a Universidade de Maringá e o Alfamol previa viagens periódicas dos professores aos municípios nos quais a intervenção vigorava, no entanto, essas ficaram

dependentes de recursos que muitas vezes não chegaram e isso comprometia os objetivos do programa e promovia sua descontinuidade.

Nessa mesma direção, o convênio com a universidade previa também, além das bolsas para os alfabetizadores, uma bolsa mensal de trezentos reais para os professores e funcionários envolvidos com o acompanhamento pedagógico e administrativo do programa, durante sua vigência. No entanto, essas bolsas chegaram esporadicamente por conta das dificuldades decorrentes das negociações das quais dependiam esses recursos. Para aqueles que se envolveram no programa no interior da universidade com o objetivo de aumentar sua renda mensal, as parcerias tiveram um sabor frustrante.<sup>95</sup>

O importante a notar é que as pessoas envolvidas nos programas não tinham como cobrar nem o recebimento daquela bolsa nem os recursos para viabilizar o conjunto das ações planejadas. Isso porque, de um lado, as bolsas não consistiam num direito, mas num benefício que estava condicionado às negociações financeiras no âmbito das parcerias; de outro, porque naquelas negociações, as responsabilidades, os papéis, as atribuições de cada parceiro e até mesmo os sujeitos que integram essas parcerias não são estáveis, mas constituem objetos e são produtos de contínuas pactuações. Nessa medida, não apenas a cobrança das bolsas e do conjunto dos recursos não se coloca como exigência de direito, mas tal cobrança também encontra dificuldade para ser formulada enquanto reclamo restrito, pois as responsabilidades ficam dispersas e diluídas no interior dos pactos, que sofrem, por sua vez, contínuas acomodações.

Assim, se a responsabilidade pública não deve mais estar centrada no Estado, mas sim no engajamento solidário de uma rede de parceiros múltiplos, articulados por pactos flexíveis, tal responsabilidade se expressa por uma dinâmica de tal modo centrífuga que, ao cabo, se dissolve, pois fica sem uma sede estável e localizável a partir da qual pode ser, efetivamente, imputada.

Sofrendo as dificuldades advindas desse modelo de intervenção social, baseado no apelo solidário, em pactos descentralizados e flexíveis, mas ainda assim apostando nessa linha de ação, sugeri a coordenadora do convênio em questão:

---

<sup>95</sup>É importante observar, portanto, que a intenção de ter acesso aos recursos financeiros disponibilizados pelos programas foi, para alguns indivíduos e organizações, a motivação principal que os levaram a integrar as redes de relações armadas pelas parcerias. Nesses programas foram investidos recursos provenientes, particularmente, do Estado, de empresários e de organismos internacionais.

O trabalho voluntário, solidário, tem algumas limitações, mas é um caminho que pode ser retraçado. Ao contrário de ter projeto para durar seis meses, deveria ter um projeto para durar um ano [...] deveria ter “alguém” que pegasse essas ações pontuais e transformassem num processo de longa duração. É essa visão que está faltando (9).

Porém, o que talvez a pessoa que forneceu esse depoimento não tenha percebido é que as insuficiências e as lacunas apontadas por ela em relação ao Alfasol, como a curta durabilidade e a pontualidade das ações, decorrem do próprio modelo de intervenção social no qual foi baseado, cujo pressuposto é exatamente ter prazo determinado para vigorar e depender de negociações e pactuações contínuas e fragmentadas para ter viabilidade. Nesse caso, faltam, essencialmente as instâncias políticas e institucionais sem as quais as demandas por uma política mais abrangente e universal não podem ser formuladas como exigências, como direitos (Telles, 2001).

Levando em conta o conjunto dessas considerações, pode-se afirmar que o referencial para a ação social formulado e implementado pelo CCS é emblemático na medida em que revela aspectos importantes das mudanças que estão em curso nas políticas sociais. Nelas, um vasto campo de demandas sociais são deslocadas para um tipo de “esfera pública” que se argumenta mais ampliada e democrática, na qual os pactos descentralizados e flexíveis expressariam uma espécie de nova responsabilidade pública. Esfera na qual, porém, as demandas não podem ser colocadas como exigências de direitos e na qual a dimensão efetivamente pública da responsabilidade sobre as ações sociais se volatiliza.

O grau de comprometimento da publicidade dessa responsabilidade só pode ser devidamente compreendido, no entanto, com a análise do tipo de apelo ético que a subjaz, no qual aparece formulado um novo sentido para as obrigações sociais. É essa dimensão que vou explorar no próximo capítulo ao investigar o mote do investimento privado com fins públicos e o da responsabilidade social empresarial, sob o qual vem se organizando o campo renovado do protagonismo social dos empresários no Brasil.

## Capítulo 3

### **Cidadania, solidariedade/ética e lucro/competitividade nos discursos do campo renovado do protagonismo social dos empresários**

O envolvimento empresarial em práticas filantrópicas não é um fenômeno novo. Em alguns casos, como o dos Estados Unidos, possui raízes arraigadas, com longa tradição histórica. No entanto, atualmente, esse envolvimento não apenas vem crescendo nos Estados Unidos<sup>96</sup> como também vem adquirindo importância em outros países e, sobretudo, vem sendo fundamentado em novas bases discursivas. Por essas, a **gestão empresarial socialmente responsável** e a **função social das empresas** são apresentadas como princípios contrapostos às práticas filantrópicas tradicionais e ao assistencialismo restrito.<sup>97</sup> Nessas bases, as fundações empresariais têm se constituindo num importante suporte para a organização do terceiro setor, adquirindo, no interior desse universo, um papel de destaque.

O objetivo desse capítulo é identificar como esse fenômeno tem se transcorrido na realidade brasileira, centrando a análise nos discursos que partem e dão substância ao campo do renovado protagonismo empresarial no país.<sup>98</sup> Análise, fundamentalmente, como a cidadania aparece nos discursos desse campo e a maneira como neles a justaposição entre interesse privado e interesse público, competição e solidariedade, lucro e ética firma um novo sentido para as obrigações sociais, que ocupa lugar central no marco discursivo da participação solidária.

No último item desse capítulo, exploro algumas das distinções existentes entre a matriz discursiva do terceiro setor, que fornece elementos fundamentais para o campo do

---

<sup>96</sup> A criação de novas organizações empresariais é uma tradução desse crescimento. Como exemplo, nos anos 90, um conjunto de empresários norte-americanos criou a *Business for Social Responsibility*, e, na mesma direção, segundo uma reportagem publicada pela *Revista Veja* sobre a filantropia norte-americana, em 04/02/2004: *O modelo do velho moribundo na cama do hospital que deixa tudo para uma fundação está superado, [...] Agora, o sujeito monta uma fundação aos 30, 40 anos de idade.*

<sup>97</sup> É importante mencionar que o tema da gestão socialmente responsável passou a adquirir importância, inclusive, nos cursos de administração. É assim que, segundo Paes de Paula (2001), se durante todo o século XX as preocupações dessa área giraram, sobretudo, em torno dos aspectos administrativos da gestão empresarial, atualmente, sua agenda de debate incorpora a análise das consequências políticas e sociais das ações empresariais.

<sup>98</sup> Uso a noção de campo aqui da mesma maneira como, anteriormente, a usei para designar o conjunto dos sujeitos e vínculos que constituíram o campo movimentalista. Ou seja, trata-se de um conjunto de referências discursivas compartilhadas que tanto servem como parâmetro para a ação política de um conjunto específico de sujeitos - no caso, dos empresários que desenvolvem práticas de gestão socialmente responsável e daqueles que defendem a função social das empresas - quanto para sua aparição na cena pública.

renovado protagonismo empresarial, e a matriz discursiva do campo movimentalista, emergido nas décadas anteriores, para, em seguida, examinar o terreno específico no qual suas disputas ocorreram nos anos 90.

### 3.1 O campo do protagonismo empresarial no Brasil: suportes e eixos de atuação

Os temas da gestão empresarial socialmente responsável e o da função social das empresas passaram a ser valorizados pelos segmentos empresariais brasileiros nos anos 80. Mas foi na década seguinte, no bojo das reformas que deslocaram o papel central do Estado na responsabilização da questão social e da implementação de programas sociais baseados em parcerias com o setor privado lucrativo e sem fins lucrativos, promovidos por Fernando Henrique, que aqueles temas encontraram as condições favoráveis para se tornar eixos articuladores de um campo de atuação social empresarial que veio, desde então, adquirindo crescente visibilidade pública no país. A importância do governo FHC para o crescimento desse segmento ficou evidente numa pesquisa que, notando a extensão do envolvimento empresarial em ações sociais, mostrou que, enquanto de 1982 a 1991, apenas 31% dos projetos escolhidos pelo Prêmio Eco contavam com parcerias entre empresas e o governo, de 1992 a 2001, esse percentual subiu para 74%.<sup>99</sup>

Uma das vertentes que integraria esse campo remonta a uma tradição de engajamento social empresarial de natureza cristã que, no clima ideológico da guerra fria, defendia a possibilidade de conciliar trabalho e capital desde um discurso crítico tanto ao comunismo quanto ao capitalismo “selvagem”. Uma das expressões dessa tradição é Associação de Dirigentes Cristãos de Empresas, criada nos anos 60 em São Paulo.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Pesquisa feita pelo Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária, a pedido da Amcham, que promove o Prêmio Eco. Informação retirada da revista publicada pela Amcham: *UPDATE*, out/2002.

<sup>100</sup> Essa associação já nasceu vinculada a uma rede de dirigentes empresariais cristãos denominada União Internacional de Associações Patronais Cristãs. De acordo com a carta escrita no momento da sua fundação, essa associação foi criada segundo os seguintes princípios: *Liberais e comunistas pertencem a escolas que padecem do mesmo vício radical e insanável - são escolas materialistas que cortaram as próprias raízes espirituais cristãs. Nem a liberdade ilimitada dos liberais é justa, nem o totalitarismo dos comunistas é livre. Nós constituímos uma força autônoma que se propõe organizar o mundo de acordo com a Doutrina Social da Igreja, coerente e eterna, onde a justiça floresce na liberdade como duas faces da mesma verdade.* Retirado do site [www.adce.org.br](http://www.adce.org.br), acessado em 02/11/2005.

Nos anos 80, na conjuntura pós-guerra fria, essa associação deu origem à FIDES – Fundação Instituto de Desenvolvimento Empresarial e Social, que deslocaria a defesa da conciliação entre trabalho e capital como alternativa à polarização ideológica anterior para o discurso “moderno” da responsabilidade social empresarial. A FIDES assim se define:

[...] é uma entidade privada de caráter educativo e cultural, sem fins lucrativos, visando a humanização das empresas e a sua integração na sociedade, com base nos princípios de respeito à pessoa humana e nos fundamentos éticos que regem as relações entre a empresa e seus diferentes públicos interno e externo.<sup>101</sup>

Partindo de outra vertente, com influências da tradição norte-americana, o já mencionado Prêmio Eco, instituído no início dos anos 80 pela Amcham - Câmara Americana de Comércio, é considerado, por muitos, como um dos marcos de inauguração da concepção renovada de intervenção social empresarial no país. Além de conferir visibilidade a esse tipo de intervenção, as palestras, seminários e debates realizados naquela organização foram incluindo as idéias de *cidadania empresarial* no campo de ação de um círculo de empresários brasileiros que sentiram, crescentemente, a necessidade de organizar, mais sistematicamente, as empresas e fundações empresariais que investiam na área social. Em função disso, em 1995, o Gife (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas) foi criado. Seus objetivos são:

Aperfeiçoar e difundir conceitos e práticas do uso de recursos privados para o desenvolvimento do bem comum. Contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável do Brasil, por meio do fortalecimento político-institucional e do apoio à atuação estratégica de institutos e fundações de origem empresarial e de outras entidades privadas que realizam investimento social voluntário e sistemático, voltado para o interesse público.<sup>102</sup>

Uma das principais linhas de atuação do Gife é a elaboração e disseminação do conceito de investimento social privado, ou investimento privado com fins sociais. Essa instituição assume integralmente a defesa do terceiro setor e, com o apoio da Fundação *Kellogg*, desenvolve o Programa *Trainee*, o qual tem como objetivo formar jovens profissionais para atuar naquele universo.

---

<sup>101</sup> Bem Comum, nº 77, ano VI, 2002, revista publicada pela fundação.

<sup>102</sup> [www.gife.org.br](http://www.gife.org.br), acessado em 21/05/2002.

Como informou em entrevista para essa pesquisa um indivíduo que então era responsável na Amcham pela área de cidadania empresarial, determinadas fundações e organizações estrangeiras forneceram um importante aporte para a constituição desse campo no Brasil:

Entre 1993 e 1994, a Fundação *Kellogg* financiou viagens de líderes nascentes no Brasil aos Estados Unidos para que eles conhecessem a experiência norte-americana. Nessas viagens, foram, por exemplo, Oded Grajew, da Fundação Abrinq, o pessoal que fundou o Gife, o pessoal do Instituto Airton Senna. Então, a Fundação Kellogg teve um papel importante de incentivar esse novo tipo de envolvimento no Brasil e na América Latina (14).

Desde os anos 80, essas organizações sociais, principalmente americanas, vieram incentivando a formação de um perfil novo de liderança para atuar naquele que viria a ser o terceiro setor no Brasil. Essa liderança passou a ser qualificada *empreendedorismo social*. A pioneira no Brasil foi a Ashoka<sup>103</sup> que, desde 1986, atua no país financiando e formando os “jovens empreendedores” sociais, que assim são definidos:

Indivíduos extraordinários [...] com personalidade incomum, práticos e pragmáticos, [...] motivados pelo desejo de criar mudanças sociais significativas, que proponham projetos úteis e viáveis, com idéias inovadoras que podem ser reproduzidas em qualquer lugar onde exista um problema semelhante.<sup>104</sup>

No universo acadêmico, a entrada de temas como *cidadania empresarial*, *terceiro setor* e *responsabilidade social* foi mediada por essas mesmas fundações. A *Kellogg*, por exemplo, apoiou, em 1994, a formação do CETS – Centro de Estudos do Terceiro Setor, na Fundação Getúlio Vargas (FGV). A FGV, no Brasil, formou a primeira nova geração de profissionais da área da administração alinhados com a referência do empreendedorismo

<sup>103</sup>Trata-se de uma ONG fundada em 1980 por um advogado americano, Bill Drayton, e está apoiada numa das maiores empresas de consultoria do mundo, a McKinsey (*O Globo*, 13/12/2001). A Ashoka está hoje em 40 países concedendo bolsas para custear indivíduos que tenham o perfil de um empreendedor social, promovendo também uma espécie de associação mundial de empreendedores.

<sup>104</sup>Retirado de [www.ashoka.org.br](http://www.ashoka.org.br), acessado em 13/07/2002. De acordo com informações fornecidas por um entrevistado, exemplos típicos de empreendedores sociais são Rodrigo Baggio, criador do CDI – Comitê de Democratização da Informática – e Wellington Nogueira – criador dos Doutores da Alegria. O CDI tem como objetivo proporcionar o acesso de jovens carentes à informática. Para tanto, mobiliza parcerias entre empresas e trabalho voluntário na organização de núcleos de informática em favelas e periferias das cidades brasileiras. Os doutores da Alegria fazem um trabalho junto às crianças hospitalizadas, buscando alegrá-las com atividades lúdicas. Para tanto, contam com a doação de recursos de empresas e pessoas físicas.

social. Tal referência abriu para esses uma perspectiva de atuação pública que se colocou como alternativa às formas tradicionais de organização política estudantil, cujo potencial de adesão veio perdendo fôlego nos últimos tempos. As ações sociais empresariais abrigam, hoje, as utopias que esse segmento nutre de contribuir para a construção de um mundo mais justo. Assim, de acordo com um entrevistado que participou do momento em que o tema do “compromisso com o social” entrou na pauta dos estudantes de administração da FGV:

Em 1995 formou-se a Fenad – Federação Nacional dos Estudantes de Administração. A Fenad quis resgatar o movimento estudantil, mas com uma cara nova, longe do movimento político-partidário. Querendo achar uma bandeira para o movimento estudantil, o pessoal foi muito feliz ao entender que o “social” poderia ser essa bandeira. E, em 1996, a Fenad criou um prêmio inspirado no Prêmio Eco, para incentivar estudantes universitários a realizar projetos sociais em comunidades (14).

O Instituto Ethos, fundado em 1998, também teve o apoio da Fundação *Kellogg*. A ênfase do Ethos recai na gestão socialmente responsável das empresas. Sua principal linha de atuação consiste na construção de instrumentos que permitam ao empresário planejar, executar e avaliar sua gestão numa perspectiva socialmente responsável.<sup>105</sup> Seus fundadores, inicialmente um grupo de 11 empresários, já tinham experiências anteriores com o envolvimento das suas empresas em ações sociais. O exemplo mais conhecido é o de Oded Grajew, já mencionado anteriormente.

Percebe-se que, embora com origens comuns, o Ethos e o Gife possuem diferentes linhas de atuação. Enquanto o Gife se concentra na mobilização de recursos privados para fins sociais, o Ethos tem como cerne a gestão socialmente responsável dos negócios propriamente considerada. Vale notar que estou considerando aqui que tanto o mote do investimento privado com fins públicos como o da responsabilidade social podem ser analisados como pilares de um mesmo campo de atuação empresarial, cujo princípio ético-político articulador é a afirmação da função e da responsabilidade social dos empresários como contraponto à filantropia tradicional e ao assistencialismo restritos. Embora, cabe registrar, alguns estudos ressaltem as distinções existentes entre o alinhamento com uma

---

<sup>105</sup> Para tanto, o Ethos desenvolveu uma série de indicadores – Indicadores Ethos – que ajudam as empresas a construir uma gestão global orientada por critérios da responsabilidade social. Essa iniciativa é inédita e por isso mesmo tem sido alvo de atenções de empresários e fundações de outras partes do mundo.

tradição mais americana de “fazer social” ou com a matriz européia, na qual a ênfase é mais centrada na gestão responsável dos negócios do que propriamente na promoção de ações sociais empresariais.<sup>106</sup>

Considerar os diferentes eixos pelos quais se expressam, atualmente, o engajamento social dos empresários como elementos integrantes de um mesmo campo ético-político não pressupõe, no entanto, desconhecer a diversidade de intenções que pode estar presente no seu interior ou por ele transitar. É importante considerar essa diversidade até para que se possa compreender o quanto esse campo possui um potencial de audiência receptiva em segmentos politicamente heterogêneos.

### 3.2 Cidadania e justaposição de interesse público a interesse privado

É fundamental explorar como esse campo de atuação social empresarial formula a distinção da sua prática em relação às práticas filantrópicas tradicionais porque essa é uma chave para compreender como a cidadania vem por ele sendo redefinida.

O Gife, como já foi informado anteriormente, centra sua atuação na ampliação e no fortalecimento da mobilização de recursos privados, de origem empresarial, para fins públicos com objetivo de ampliar uma *esfera pública não-estatal*. Segundo a concepção nele presente, o que diferencia essa nova intervenção “no social” das formas tradicionais de filantropia empresarial é justamente o planejamento, a busca da eficácia e a avaliação constante das ações executadas. No lugar da filantropia assistencial e tradicional, propõe-se uma filantropia estratégica. Assim, nessa visão:

Investimento social privado é o uso planejado, monitorado e voluntário de recursos privados – provenientes de pessoas físicas ou jurídicas – em projetos de interesse público. [...] Diferentemente do conceito de caridade, que vem carregado da noção de assistencialismo, os investidores sociais privados estão preocupados com os resultados obtidos, as transformações geradas e a cumplicidade da comunidade para o desenvolvimento da ação. A preocupação com o planejamento, monitoramento e avaliação dos projetos e ações é intrínseca ao conceito de investimento social privado, é um dos elementos fundamentais na diferenciação entre essa prática e a filantropia tradicional.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> No trabalho de Garcia (2004) pode-se encontrar, de forma sintética, algumas referências das diferentes linhas que conformam esse campo, hoje, no Brasil.

<sup>107</sup> Informações retiradas do site [www.gife.org.br](http://www.gife.org.br), acessado em 21/05/2002.

A concepção de filantropia estratégica designaria, em oposição à filantropia tradicional, um compromisso mais permanente e conseqüente dos empresários com os problemas sociais que os cercam. Assim, a expressão **investimento social privado** é considerada um “divisor de águas”, pois nela não estaria em jogo uma mobilização empresarial dispersa em favor dos necessitados ou uma caridade pontual, e sim um movimento mais abrangente que procura fazer reconhecer - para a sociedade, para o Estado e para os próprios empresários - que a empresa tem uma função social que deve ser assumida como sua dimensão constitutiva e, portanto, como elemento integrante dos esforços de enfrentamento dos problemas sociais.

Na medida em que essa concepção foi ganhando legitimidade e reconhecimento público, os empresários buscaram, cada vez mais, pautar seus projetos sociais pelos parâmetros daquele movimento, absorvendo sua linguagem específica. Numa pesquisa realizada sobre a trajetória das iniciativas empresariais premiadas pela Amcham (Prêmio Eco), de acordo com o depoimento do responsável por essa área naquela organização, foi possível detectar diferenças importantes entre os projetos premiados na década de 80 e os premiados na década de 90. Na primeira, como ele informou, os projetos desenvolvidos pelas empresas tinham um caráter mais *assistencial, paternalista, pontual, emergencial*; já na década de 90, os projetos passaram: *a ser mais enraizados na comunidade, o meio ambiente passou a ser um tema de forte intervenção, construiu-se uma concepção de investimento econômico sustentado, e, finalmente, o que antes a empresa fazia sozinha, hoje ela procura parceiros para que a ação obtenha melhores resultados* (14).

Parcerias que têm procurado envolver, particularmente, as organizações do denominado terceiro setor, cuja emergência esteve exatamente relacionada com a profissionalização da atuação social, exigência colocada, como já discuti, pelas reformas orientadas para o mercado.

Nessas condições, uma multiplicidade de cursos, pós-graduações, palestras, eventos e publicações passaram a ser oferecidos para as organizações sociais, procurando capacitá-las para uma atuação profissional “no social”. Esse universo voltado à qualificação do terceiro setor produziu um segmento profissional que monta consultorias em temas como gestão de projetos e captação de recursos e do qual surgem “especialistas” que, hoje, são

acionados tanto por governos como pelos setores do mercado para fornecer as metodologias e as ferramentas consideradas “adequadas” para a atuação social.

Assim, o terceiro setor foi sendo reconhecido, no contexto dos anos 90, como uma esfera que possui o “saber específico” capaz de conferir eficiência e eficácia a projetos sociais. Pequenas ONGs, fundações empresariais e diversas associações procuram cada vez mais cursos que oferecem esse saber porque querem usufruir da legitimidade que decorre daquele reconhecimento. Saber que é focado em temas gerenciais e administrativos como: elaboração de projetos, racionalização da rotina, análise da cultura organizacional, administração financeira e contábil, assessoria jurídica, *marketing* social, negociações das organizações sociais com órgãos públicos e com o setor privado, processos de gestão e captação de recursos para financiamento de projetos, etc.<sup>108</sup>

O crescente surgimento de seminários e cursos voltados para essa profissionalização tem se tornado uma atividade bastante lucrativa, gerando, inclusive, algumas críticas. Segundo reportagem do *Jornal do Terceiro Setor – Essência Social*, há cursos que chegam a custar R\$ 8.400,00. Nessa mesma reportagem, Sérgio Perales - administrador com especialização em marketing, consultor em marketing social e pós-graduando em Gestão do Terceiro Setor<sup>109</sup> - assim detectou a contradição: *O corporativismo está criando um Terceiro Setor de cursos caríssimos, onde são discutidas a miséria e a fome*. Interessante registrar o seguinte depoimento fornecido pelo indivíduo responsável pela área de cidadania empresarial da Amcham porque ilustra com força como as organizações que não possuem muitos recursos se sentem diante desse cenário:

O Cets realizou em 1998 ou 1999 um seminário com o título: “Universidade e Terceiro Setor”, algo assim. A participação no evento custava em torno de 500 ou 600 reais. E como a Kellogg aparecia como apoiadora do seminário no *folder*, uma pessoa de Ong, de comunidade, ligou para a gente – nesse período eu trabalhava na Kellogg – e falou: “pois é, estou super interessado nessa história de terceiro setor, mas está caro entrar nele, não é?!” (14)

---

<sup>108</sup> Retirado do *folder* do curso da FGV voltado ao terceiro setor. O Centro de Estudos do Terceiro Setor – CETES – da FGV existe desde 1994 e é, no Brasil, um dos mais reconhecidos da área. Outras universidades, como a USP e a UFRJ, também têm cursos voltados a essa área.

<sup>109</sup> Chamo a atenção, aqui, para a qualificação do sujeito citado, pois ela comprova aquilo que afirmei, ou seja, que há um segmento profissional que foi construído na esteira das exigências colocadas pela profissionalização da atuação social. A fonte dessa informação foi o *Jornal do Terceiro Setor – Essência Social*, Rio de Janeiro, 2002, ano I, nº 11.

Mas também é importante registrar que, se de um lado, a profissionalização da atuação social movimenta recursos e gera uma categoria profissional especializada, por outro, organizações como o Senac – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - vêm oferecendo e disponibilizando esse “saber” gratuitamente para pequenas organizações comunitárias. Assim atestou um indivíduo que hoje é bastante requisitado para dar cursos sobre gestão organizacional para o terceiro setor:

Os cursos do Senac atingem entidades de periferia mesmo. Porque, geralmente, aquelas entidades que podem pagar os cursos são as que menos precisam. Esse curso tem vários módulos [...] Na última fase, as entidades que apresentarem os cinco melhores projetos vão para os Estados Unidos conhecerem experiências similares (15).

Vale notar que algumas fundações empresariais têm surgido, inclusive, com o objetivo central de repassar para organizações comunitárias sem muitos recursos a “cultura” organizacional das empresas, procurando capacitá-las para gerir de forma mais profissionalizada seus trabalhos sociais. É com esse objetivo que, por exemplo, a Fundacim – Fundação da Associação Comercial e Industrial de Maringá/PR – foi criada. De acordo com o depoimento de uma das responsáveis por essa fundação:

A maioria dos dirigentes das organizações sociais é leigo, pessoas voluntárias, com a maior boa vontade (trabalha sábado, domingo) para atender aquele público alvo, mas não tem aquele preparo profissional. O fim último do nosso trabalho é que essas entidades se profissionalizem, que elas tenham gestores profissionalizados, que tenham um profissional adequado para cada área, que a execução dos serviços prestados sejam profissionalizados. Isso vai melhorar muito a qualidade do atendimento e a amplitude do trabalho. [...] A gente está criando um banco de voluntários. Vamos disponibilizar uma preparação para esses voluntários, um treinamento, e um treinamento para as entidades receberem esses voluntários. [...] O objetivo é sair do paradigma da filantropia, que nada mais é do que a manutenção do estado de pobreza, para um comprometimento com soluções (mais perenes) (10).

Ou seja, estamos diante de um campo que cria mecanismos diversos para disseminar sua linguagem, conceitos e instrumentos, procurando tornar uniforme uma determinada compreensão do que seja a intervenção social. Tal campo conta, também, com normas de condutas que estabelecem princípios éticos para serem seguidos nesse universo profissionalizado de atividade social. É nesse sentido, por exemplo, que a Associação

Brasileira de Captação Recursos (ABCR) foi criada. Congregando representantes de diferentes organizações sociais, seu objetivo é contribuir com as atividades do terceiro setor, estabelecendo, para tanto, *um código de ética que disciplina a prática profissional e propondo condutas éticas elevadas a serem seguidas pelos seus associados*, servindo como *referência para todos aqueles que desejam captar recursos no campo social*.<sup>110</sup> A ABCR tem incentivado a profissionalização dos agentes responsáveis pela captação de recursos nas organizações sociais, procurando pautar essa atividade por princípios éticos.

A profissionalização das ações sociais e das próprias organizações passa a ser importante porque é ela que firma, nesse campo, a linha divisória entre o que é considerado puro assistencialismo, lugar das ações pontuais, paternalistas e dispersas, e a cidadania, que envolveria ações planejadas, monitoradas, baseadas em parcerias e pautadas pela eficácia e eficiência. Nesse sentido, a própria linguagem específica que caracteriza o terceiro setor e a sua designação de cidadania foi sendo tecida por uma concepção técnica e profissionalizada de atuação social, base sobre a qual se procura estabelecer sua distinção tanto em relação ao “burocratismo estatal” como ao assistencialismo e à filantropia. É importante deixar sublinhado, portanto, a ausência dos direitos propriamente ditos nessa linguagem que é elaborada para distinguir cidadania de assistencialismo.

O mote da gestão socialmente responsável das empresas, ênfase de atuação de organizações como o Instituto Ethos, também rejeita a referência da filantropia tradicional, contrapondo-a a uma conduta na qual práticas de responsabilidade social aparecem como elementos intrínsecos da própria estratégia empresarial para aumentar a competitividade e os lucros. Nas publicações do Instituto Ethos, elaboradas para promover a discussão com os empresários sobre temas diversos que eles devem levar em conta para gerir responsabilmente suas empresas, o convencimento passa pelo argumento de que é lucrativo adotar “posturas éticas”. Por exemplo, a publicação que trata sobre diversidade étnica traz os seguintes argumentos:

Diante da tendência de disponibilidade cada vez maior dos recursos tecnológicos, a vantagem competitiva de uma empresa será determinada em grande medida pela qualidade da relação que ela mantém com as pessoas, interna e externamente. E essa qualidade está diretamente relacionada ao problema da inclusão ou exclusão de diferentes grupos sociais, com suas múltiplas culturas, visões de mundo e estilos de

---

<sup>110</sup> Retirado do site: [www.abcr.org.br](http://www.abcr.org.br), acessado em 22/09/2005.

trabalho. [...] As políticas de diversidade incrementam a competitividade, ao possibilitar às empresas usufruírem todo o potencial resultante das diferenças positivas entre seus empregados. Também é crescente a tendência de valorização de marcas e bens produzidos por organizações que projetam uma imagem pluralista de responsabilidade social.<sup>111</sup>

Assim, o que está em jogo não é, restritamente, apoiar ou desenvolver projetos sociais, mas uniformizar a gestão empresarial como um todo no sentido de que ela possa articular as estratégias de busca do lucro a preocupações éticas. De acordo com um dos membros daquele instituto:

A **uniformidade das práticas de gestão**, tanto para os negócios como para a responsabilidade social, é o que diferencia uma empresa-cidadã, no stricto sensu, daquelas que praticam atividades sociais sem maiores compromissos.<sup>112</sup>

Na mesma direção, em entrevista a essa pesquisa, assim afirmou uma profissional que atua no Ethos:

A idéia é tirar o caráter de que a responsabilidade social esteja ligada à filantropia. [...] **a gente está discutindo com as empresas qual é a melhor maneira de gerir os negócios, os negócios sim!** A gente está lidando com esse contexto mesmo. O que a gente está tentando fazer é ajudar as empresas a fazerem isso da melhor maneira possível (13).

O conceito de responsabilidade social empresarial se expressa, portanto, numa série de orientações cujo principal objetivo é tornar a gestão das empresas, sob todos os aspectos, socialmente responsável. Isso implica que o empresário tem que levar em conta, numa perspectiva socialmente responsável, a origem da sua matéria-prima, o modo como sua empresa transforma essa matéria-prima e a maneira como organiza as relações com seus empregados. Nesse sentido, deve ser preocupação a garantia da diversidade étnica no seu quadro, a não discriminação de mulheres e negros na folha de pagamento, etc.

Cabe notar que o movimento pelos direitos do consumidor, que ganhou espaço na agenda nacional desde o final dos anos 80, fomentando não apenas o surgimento de

---

<sup>111</sup> *Como as empresas podem (e devem) valorizar a diversidade*, Instituto Ethos, pp: 25/26.

<sup>112</sup> Cito de um artigo retirado do site do Instituto Ethos, escrito por Elcio Anibal de Lucca.

organizações sociais como também dos Procons, contribuiu, por extensão, para fertilizar o solo do qual emergiu o campo do renovado protagonismo empresarial no Brasil.

De outro lado, chamo a atenção para o fato de que muitos dos temas que vêm mobilizando os movimentos sociais e as ONGs, principalmente a partir dos anos 80, como discriminação étnica, questão de gênero, atenção à criança e ao adolescente e preservação ambiental, foram incorporados e transformados, por aquele campo, em elementos fundamentais de uma estratégia de gestão de negócios socialmente responsável. E, exatamente por contemplar esses temas, que se reportam à defesa e promoção de valores como igualdade étnica e de gênero, participação, cidadania e preservação ambiental, a gestão empresarial socialmente responsável se transformou num eixo de atuação para determinadas ONGs que remontam a emergência do campo movimentalista dos anos 80, como é o caso do IBASE, mencionado anteriormente, que desenvolveu um modelo de balanço social bastante respeitado nesse universo de atuação. De acordo com o depoimento de um indivíduo que, dentro daquela organização, trabalha com o eixo do balanço social:

O foco da nossa atividade é o balanço social porque nele estão incluídas as questões básicas com as quais o IBASE trabalha. Dentro do balanço social, a gente inclui variáveis, indicadores que permitem aguçar o debate em torno desses valores: igualdade, participação [...] (16).

Do ponto de vista dos empresários, tornou-se claro que os altos índices de pobreza, o aumento da violência, que decorre desse fenômeno, e o manejo irresponsável dos recursos naturais constituem fatores que podem comprometer a estabilidade social e as condições de funcionamento da economia, bem como o próprio cotidiano das elites. Por isso, nessa visão, como atesta o entrevistado da Ancham, tais problemas devem ser temas de preocupação, intervenção e controle por parte dos empresários:

As empresas têm o dever, até pela sua condição de sobrevivência, de ajudar a melhorar a sociedade [...] Hoje existe todo esse problema da violência, as pessoas precisam andar de helicópteros, blindar carro e, muitas vezes, falta mercado consumidor (14).

Para Fischer, Fedato e Souza (2004), a valorização, nesse campo, de temas éticos veio se confrontar com a linha de pensamento conservadora, para a qual as empresas

promoveriam o bem estar social restritamente aumentando sua rentabilidade e competitividade. A extrapolação desse limite comprometeria, na visão conservadora, a capacidade que o mercado tem para estabelecer o equilíbrio econômico. Os autores recuperam Milton Friedman para exemplificar essa linha de pensamento, que assim afirmou:

O objetivo mais importante dos liberais é deixar os problemas éticos a cargo do próprio indivíduo. Os problemas éticos realmente importantes são os que um indivíduo enfrenta numa sociedade livre – o que ele deve fazer com sua liberdade. (Friedman Apud Fischer, Fedato e Souza, 2004: 17)

Para muitos, então, o engajamento atual dos empresários é concebido como contraponto às posições neoliberais ou conservadoras. Nessa visão, em resposta às críticas que são dirigidas a esse engajamento, como sua incapacidade de agir sobre as condições estruturais que respondem pelas desigualdades, argumenta-se que ele, dentro de um percurso, poderia engendrar processos mais amplos de transformação social:

Com os mesmos argumentos [de que a atuação social empresarial não tem alcance para atingir problemas estruturais, como as desigualdades] pode-se construir análises no sentido inverso: o de que práticas de responsabilidade social podem vir a se expandir e se aprofundar, a ponto de desencadear uma transformação cultural. [...] Se assumirem um componente estratégico, podem se propor a influenciar as políticas públicas criando, com suas ações, fatos e resultados que redirecionem as estratégias e as diretrizes do Estado. Nesse sentido, poderão vir a ser fontes direcionadoras de processos de mudanças sociais estruturais do contexto sócio-econômico do país, contribuindo efetivamente para a transformação social (Fischer, Fedato e Souza, 2004: 44 e 47).

Numa direção semelhante, outros que atuam nesse campo, apesar de reconhecerem que nele muitos empresários se engajam visando restritamente o lucro que provém do *marketing social*, acabam concluindo que tal engajamento, além de intervir concretamente em situações emergenciais de carência, força mais adesões e, sobretudo, pode amadurecer para uma visão mais ampla sobre a função social das empresas:

[...] a motivação é sempre diversa. O que a gente viu nesses anos é que qualquer que seja o motivo, isso não é importante. O importante é que a pessoa, a empresa comece a fazer alguma coisa. Geralmente, se tiver um mínimo de seriedade, aquilo

vai resultar em algo bem feito. Se nasceu de uma motivação para melhorar a visão do produto da empresa no mercado, aquilo pode ser amadurecido. [...] se a gente não pode aceitar, por exemplo, que uma empresa gaste 50 mil num projeto e 300 mil para divulgá-lo, por outro lado, não dá para ser crítico a ponto de não querer que as empresas não façam publicidade, pois isso ajuda a que outras se envolvam: “todas as empresas do setor estão fazendo isso, você não?” (14).

Dentro desse campo, há segmentos que consideram que uma prática empresarial socialmente responsável não pretende esvaziar os direitos nem substituir o papel do Estado, mas sim, pretende construir uma percepção do impacto dos negócios empresariais para a sociedade. Desse modo, embora no interior do Ethos exista uma diversidade política, para determinados segmentos daquela instituição:

É possível ter também como interlocutores os pares [os empresários], fazer uma disputa política ali. Essa é uma via de provocar mudanças. Nós consideramos que não é suficiente a empresa se preocupar apenas com o seu negócio sem levar em conta o impacto que esse negócio causa ao meio ambiente, por exemplo. Inclusive porque a lógica da pura acumulação tem custos, e esses custos são socializados. Mas o lucro é privatizado. Então, o que defendemos é que esses custos sejam incorporados na lógica econômica da empresa.[...] A empresa pode ter uma lógica que não seja apenas a lógica da acumulação, nós acreditamos nisso. A empresa pode ter um papel social para além de criar emprego e obedecer legislações. Ela pode desenvolver ações no sentido mesmo de distribuir renda, adotando critérios de responsabilidade social. Não é tirar o papel do Estado, mas cumprir um papel social.<sup>113</sup>

No interior desse instituto, inclusive, o terceiro setor não é uma referência consensual exatamente por ser identificado com as políticas de desresponsabilização do Estado diante das questões sociais. É com base nesses argumentos que Garcia (2002), ao estudar o Ethos, afirmou que sua prática, em particular, está assentada em concepções hegemônicas de responsabilidade social não alinhadas com *preceitos neoliberais*.

Entretanto, o movimento da gestão socialmente responsável e do investimento privado com fins públicos está sendo acolhido e promovido por grandes empresários globais, que defendem as - e se beneficiam diretamente das - reformas orientadas para o mercado que vieram sendo aplicadas em várias regiões do globo nas últimas décadas. É assim que no Brasil, por exemplo, no campo desse renovado protagonismo empresarial,

---

<sup>113</sup> Paulo Itacaramby, do Instituto Ethos, em debate no Instituto Pólis, no dia 05 de agosto de 2003.

circulam algumas das grandes empresas que mantêm os Institutos Liberais, criados nos anos 80 para defender explicitamente as políticas neoliberais.<sup>114</sup>

Ou seja, nesse campo convive uma diversidade de posições e intenções políticas. Nele estão presentes desde organizações sociais que o enxergam como um terreno aberto à luta por direitos, segmentos empresariais e jovens administradores que o percebem como germinador de processos mais amplos de transformação social – posição que é defendida por algumas vertentes analíticas que se dedicam a pesquisar esse tema, setores empresariais que estão restritamente preocupados com a rentabilidade que o *marketing social* oferece e até aqueles que, finalmente, estão explicitamente alinhados com a propagação do ideário neoliberal e que, acompanhando as inflexões ocorridas nessa agenda nos anos 90, preocupam-se cada vez mais com a instabilidade política produzida pelo aumento da pobreza.

Essa diversidade é reconhecida pelos que circulam e pelos que fornecem suporte a esse campo, manifestando-se, por exemplo, como já foi mencionado, na recusa, por parte de alguns, em se identificar com o terceiro setor, como também em determinadas ocasiões em que as posições políticas ficam explicitadas. Por exemplo, num debate promovido pelo Instituto Ethos sobre o Fórum Social de Porto Alegre e o Fórum Econômico de Davos, ocorridos em 2002, enquanto Oded Grajew defendeu que aqueles eventos *apontam para direções opostas* porque, ao contrário do segundo, o primeiro baseia-se na idéia de que o econômico deve estar a serviço do social, Ricardo Young, também membro do Ethos, divergiu, salientando que Porto Alegre e Davos não se contraporiam, pois seriam espaços e processos em busca de uma agenda comum. Na mesma direção de Young, convidado para aquele debate, Luiz Fernando Furlan<sup>115</sup> disse que o Fórum Econômico Mundial, ocorrido em 2002, em Davos, poderia ter como *subtítulo: 'comitê para melhorar o estado do mundo'*. De acordo com os registros desse debate, Furlan participou, no encontro de Davos, de um grupo de grandes empresas que concluiu que a piora no campo social restringe

---

<sup>114</sup>De acordo com Gros (2004), por meio de publicações, seminários e variados eventos, esses Institutos têm como objetivo difundir os princípios do neoliberalismo no Brasil e está ligada a uma rede de institutos internacionais privados que produzem pesquisas sobre políticas públicas e debates sobre teoria econômica. Eles têm uma forte ação nos Estados Unidos e na Inglaterra e estão, naqueles países, ligados aos setores denominados nova direita que atuaram na vitória de Thatcher e Reagan nos seus respectivos países.

<sup>115</sup>Na época, presidente do Conselho Administrativo da Sadia – empresa do setor alimentício - e, hoje, Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, na gestão do governo federal do Partido dos Trabalhadores.

negócios e que reduzir a pobreza poderia melhorar o desempenho das grandes corporações.<sup>116</sup>

Assim, a agenda comum que existiria entre os fóruns de Davos e Porto Alegre, conforme Ricardo Young, seria o reconhecimento de que o combate à pobreza é, hoje, do interesse de todos, inclusive dos grandes empresários, pois, como ele mesmo disse, *não dá para construir dois mundos, separados por guaritas, muros e barreiras. Mais dia menos dia o mundo pobre vai invadir o rico.*<sup>117</sup>

O reconhecimento de que o combate à pobreza é do interesse de todos parece ser, então, o elo que permite com que interesses e concepções políticas diversas constituam o campo do protagonismo social dos empresários e nele transite. Esse elo, como atesta o depoimento de Young, é concebido por alguns como um princípio ativo que seria capaz de articular, inclusive, os interesses do Fórum Social, construído em oposição às políticas neoliberais, e os do Fórum de Davos, um dos suportes e principal símbolo daquelas mesmas políticas.

Assim, como já afirmei anteriormente em relação ao terreno de debate sobre a democracia circunscrito pelos princípios constitutivos da participação solidária, nesse campo o interesse manifesto de combater à pobreza fica construído como um consenso superficial e aparentemente homogeneizador, ao qual subjazem não apenas diferentes, mas antagônicas propostas políticas.

É crucial, entretanto, interrogar as razões que permitem com que o interesse de combater a pobreza, como expressão de um consenso superficial, consiga agregar segmentos politicamente heterogêneos nesse campo, que vão desde aqueles que defendem e lutam por direitos até aqueles que estão explicitamente alinhados com as propostas que visam a sua desconstrução. Nesse sentido, cabe explorar com mais cuidado como é formulado o apelo ético lançado desde o engajamento atual dos empresários em questões sociais e públicas.

Nesse apelo, a ação empresarial socialmente responsável procura, fundamentalmente, combinar ética/solidariedade com lucro/competitividade. Nessa perspectiva, esses pólos não se excluem, podem ser, ao contrário, intrinsecamente

---

<sup>116</sup> Instituto Ethos *Debates*, março/2002.

<sup>117</sup> Instituto Ethos *Debates*, março/2002.

articulados. O empresário e o consumidor podem concretizar seus **interesses privados** (buscar o lucro ou consumir um produto) ao mesmo tempo em que desempenham uma **atividade pública** (colocar no mercado ou buscar produtos com a marca *socialmente responsável*). É nesse contexto que o *marketing social* vem adquirindo relevância crescente no interior das empresas por agregar uma carga simbólica aos produtos que permite, por exemplo, que um consumidor, ao comprar um sabonete no mercado, compre, ao mesmo tempo, a *experiência* de ser defensor de uma causa social ou ecológica.<sup>118</sup> O mercado está sendo, inclusive, pressionado a integrar essas preocupações na sua dinâmica, criando certificações específicas de temas sociais.

É preciso ressaltar que nessa perspectiva não se trata, simplesmente, de defender que a lógica estrita da busca do lucro conduz, sem mediações, aos benefícios públicos, como postula o *laissez-faire*. Diferentemente, esse movimento apresenta um corpo de normas que **redirecionaria**, por meio da articulação entre ética/solidariedade e lucro/competitividade, o gerenciamento das empresas, a dinâmica do mercado e os padrões de consumo para o exercício da responsabilidade social e para a concretização das obrigações que o mercado e os indivíduos teriam diante da vida em comum.<sup>119</sup> Nessa perspectiva, são várias e diversas as políticas pelas quais aquele corpo de normas vem se concretizando. Elas vão desde a criação no interior das próprias empresas de setores responsáveis por promover ações sociais, criação de organizações mais autônomas com esse fim, incentivo para que os funcionários se tornem voluntários, divulgação na imprensa sobre práticas de gestão responsável, premiação de estudos acadêmicos sobre esse assunto, formulação de indicadores de responsabilidade social, etc.

Esse movimento emerge defendendo, portanto, a necessidade de que o interesse privado não seja a única medida a orientar a dinâmica do mercado, querendo fazer com que

---

<sup>118</sup> Para Rifkin (2001), o capitalismo vive uma fase em que produzir e comercializar conceitos em massa é mais lucrativo e importante do que produzir bens concretos.

<sup>119</sup> Nesse sentido, vale registrar que a edição da revista Exame do dia 13/06/2001 trouxe uma reportagem com o seguinte título: *A ética que se vende*. Segundo essa reportagem, o critério que mais diferencia, atualmente, um produto do outro no mercado europeu é ele ser ou não produzido e comercializado de maneira socialmente responsável. O nome que isso tem recebido é bastante significativo: *mercado ético*. Na mesma revista, em edição do dia 27/06/2001, outra reportagem sobre o assunto mostra que as ações de empresas que adotam uma gestão socialmente responsável estão em alta no mercado financeiro porque são mais confiáveis do ponto de vista do investimento e garantem mais retorno. Essas reportagens são exemplos não apenas do quanto esse movimento tem se tornado objeto de divulgação, de notícia e interesse no mundo dos negócios, mas, sobretudo, do quanto seu apelo ético está sendo respondido pela sociedade.

empresários e “incluídos” percebam que, afinal, estão inseridos num mundo comum e, assim, devem enxergar que suas ações em busca do interesse próprio repercutem não apenas num “outro” que lhe é exterior, distante e abstrato, mas numa sociedade que é real e que lhe devolve, como que numa espécie de bumerangue, as conseqüências dos métodos adotados naquela busca.

E é o reconhecimento de que o enfrentamento da miséria e a garantia de um meio ambiente saudável requerem alterações na lógica do mercado – na direção de torná-lo ético - que responde, em larga medida, pelo potencial de audiência receptiva que esse campo possui em determinados segmentos que são opositores das políticas neoliberais.

Considero que essa dimensão implicada com o engajamento contemporâneo dos empresários em questões sociais e públicas não tem sido suficientemente iluminada por análises que buscam explicá-lo desde uma perspectiva crítica. Nessas análises, aquele engajamento tem sido apontado como algo restritamente funcional à ordem neoliberal, substituindo o Estado quando esse passa a encolher suas responsabilidades sociais. Mais amplamente do que exercer um papel funcional naquela ordem, esse engajamento tem assumido nela um papel fundamental, pois formula um novo sentido para as obrigações sociais e uma nova linguagem para designar a cidadania. É desde essa perspectiva que quero problematizá-lo, embora não deixe de reconhecer a heterogeneidade de interesses políticos que constituem esse engajamento e que, de certa forma, disputam sua direção e sentido político.

Assim, o primeiro aspecto a ser salientado é que nesse apelo ético o que está em jogo é a formulação de obrigações sociais em termos de justaposição dos fins públicos aos fins privados. A fronteira que separa uma atividade privada e uma intervenção nos assuntos relativos ao mundo público se desfaz nessa maneira de elaborar as relações entre competição e solidariedade, que seriam, por isso mesmo, relações constitutivas, produtoras das obrigações sociais.

A justaposição de fins públicos a privados poderia perpassar todas as atividades da sociedade e, nessa medida, a responsabilidade com o “social” e com a preservação da qualidade de vida coletiva, por exemplo, deixariam de pertencer às obrigações exclusivas de um ator ou de um setor, ou seja, do Estado e das políticas públicas. É nessa medida que incluo o apelo ético formulado em torno do mote da responsabilidade social empresarial e

do investimento privado com fins públicos como elemento integrante essencial do marco discursivo da participação solidária. A justaposição de interesses públicos a privados, formulada em termos de cumprimento das obrigações sociais, constitui o substrato daquela responsabilidade pública centrífuga que analisei anteriormente.

A criação de fundos de investimento financeiro especificadamente voltados a produzir, ao mesmo tempo, lucro aos aplicadores e recursos para as organizações sociais é uma expressão significativa do que seria a forma de cumprimento dessas obrigações sociais. A Comunitas, ONG que, como vimos, foi criada como desdobramento da experiência da Comunidade Solidária e é dirigida por Ruth Cardoso, vem apostando nesse tipo de experiência. De acordo com Ruth Cardoso:

[...] o que se está desenvolvendo agora é uma nova forma de geração de recursos para finalidades sociais provenientes dos resultados de um fundo de investimento financeiro que garantirá aos aplicadores rendimentos de mercado semelhantes aos de outras instituições financeiras. **A diferença é que será oferecida aos investidores, sem despesa adicional, a possibilidade de contribuir para um programa de responsabilidade social do terceiro setor, por meio da destinação de um percentual da taxa de administração da carteira.** Assim nasce o Fundo de Investimento Financeiro Unisol Mercatto, numa parceria inédita entre a Universidade Solidária, a Mercatto Investimentos, o Deutsche Bank, a Mellon Serviços Financeiros DTV, a Pricewaterhouse Cooper e a Finabank Corretora de Câmbio, Títulos e Valores Mobiliários Ltda.<sup>120</sup>

É essencial ressaltar que, desse modo, as obrigações sociais são definidas à margem de debates e de negociações públicas. Ou seja, a definição sobre o que deve constituir aquelas obrigações, sobre o seu conteúdo propriamente dito, fica a cargo de uma deliberação privada. É para essa direção que aponta, inclusive, a discussão que envolve a renúncia fiscal para empresas que desenvolvem ações sociais, pois essa renúncia implica, em última instância, deslocar recursos sociais da esfera das políticas públicas para uma deliberação que é privada.

Desse modo, pode-se dizer que a esfera pública se restringiria a ser um refletor dos interesses privados, no qual o interesse público definido não expressa uma medida construída politicamente. Isto porque não foi produto do dissenso e da capacidade dos indivíduos, como exigência do jogo das negociações, transcenderem seus próprios

---

<sup>120</sup> Retirado de artigo publicado no jornal *Folha de São Paulo*, 13/08/2004, grifos meus.

interesses particulares para formular, assim, um julgamento compartilhado sobre o mundo e para formular as intervenções relativas a ele.<sup>121</sup>

Essa redução da esfera pública a mero refletor de interesses privados espelha-se na própria maneira como o interesse de combater a pobreza é formulado como consenso no campo do renovado protagonismo empresarial. Um consenso, como vimos, aparente e superficial, que não resulta de negociações efetivas entre os interesses – diversos – que o constitui. E é na medida mesmo em que negociações reais e efetivas estão ausentes ou são limitadas que opositores e defensores das reformas orientadas para o mercado aparentam, nesse campo, convergir para aquele consenso.

Por isso mesmo, esse campo apresenta limites sérios para se configurar como representante de um consenso contra-hegêmonico ao modelo neoliberal. É nesse sentido que Paoli afirmou que falta o essencial a este movimento de conscientização social das elites, ou seja, *um espaço público real porque construído universalmente, portanto aquele no qual a crítica e o dissenso organizado dos excluídos pode se instalar na demanda de direitos* (Paoli, 2002: 403).

A partir dessas considerações, é possível afirmar em relação ao campo do renovado protagonismo empresarial o mesmo que Castel (1998) assinalou acerca das estratégias que informaram a atuação dos reformadores sociais do século XIX: por meio do apelo ético que lançam, suas estratégias atuais oferecem princípios normativos para a atuação do mercado e dos indivíduos no sentido de que esses possam ser agentes do controle da pobreza, mas tais estratégias não apontam para uma reformulação, a partir da questão da pobreza, das condições de existência do poder.

Recuperando a discussão anterior, vale lembrar que as estratégias dos reformadores sociais do século XIX foram elaboradas para evitar que o “social” fosse colocado no registro das obrigações determinadas pelo direito, mas também foram fundadas no reconhecimento de que os problemas e conflitos dele decorrentes não poderiam ficar sob o arbítrio. Partindo desse reconhecimento, aquelas estratégias foram elaboradas no registro de uma moralidade que, embora sem sanção jurídica, imputava obrigações sociais estritas aos “esclarecidos”. De forma semelhante, o apelo ético hoje lançado pelo campo do

---

<sup>121</sup> A idéia de esfera pública como mero refletor de interesses privados foi formulada com base nas sugestões de análise contidas em Oliveira (1988).

protagonismo empresarial procura imputar ao conjunto dos indivíduos e ao mercado responsabilidades e obrigações em relação aos problemas sociais e coletivos no contexto em que as reformas orientadas para o mercado vão desconstruindo direitos, porém, vêm sendo acompanhadas também pelo reconhecimento de que “o social” não pode ser deixado ao acaso.

Á diferença dos discursos dos reformadores do século XIX, o discurso atual, no entanto, não é baseado na afirmação de diferenças morais entre ricos e pobres ou, para usar os termos correntes, entre “incluídos” e “excluídos”. Os sujeitos a quem hoje o protagonismo empresarial quer socorrer não são considerados, como foram no passado, indivíduos essencialmente incapazes de se responsabilizar por si mesmo, caracterizados pela *menoridade*. É curioso notar, contudo, que o conhecimento técnico, o monitoramento, a prática social “planejada”, a profissionalização da atuação social, hoje aspectos bastante frisados como demarcadores das fronteiras entre o engajamento solidário cidadão e o assistencialismo restrito, já haviam aparecido nos discursos dos reformadores sociais do período anterior e foi também por essa via que eles procuravam justificar, segundo Castel, seu diferencial de atuação diante das velhas formas de tutela. Na visão dos reformadores do século XIX, tais procedimentos permitiriam não apenas atenuar a pobreza, mas principalmente, preveni-la.

Portanto, a novidade do discurso e da prática atual não está, substantivamente, na maneira como seu compromisso com o social aparece definido por meio da linguagem dos procedimentos técnicos, mas no próprio fato de que a cidadania passa a ser definida por essa linguagem. Atualmente, o compromisso com a cidadania aparece fundamentalmente formulado, como discuti anteriormente, por referência a um conjunto de técnicas de intervenção social que, precisamente planejadas e monitoradas, garantiria a justaposição dos interesses de natureza pública aos interesses privados, propiciando, assim, com que as obrigações sociais fiquem intrinsecamente incluídas à lógica da competição e aos objetivos das mais distintas atividades que compõem a sociedade.

E aqui vale sublinhar que a própria definição do empreendedor social, o mediador típico do campo do renovado protagonismo empresarial e do terceiro setor, aquele que multiplica seus princípios e também os transformam em prática social, reflete uma figura que, em si parece, cristalizar o que é considerado “fazer ação social cidadã” em termos de

justapor público a privado. Ele seria aquele que trabalha de uma maneira empresarial, mas para um público ou para um benefício social. Dessa forma, enquanto o empreendedor privado seria individual, teria como sua medida de desempenho o lucro e seria movido a produzir bens e serviços com foco no mercado, visando satisfazer necessidades dos clientes e ampliar as potencialidades do negócio; o empreendedor social seria coletivo, produziria bens e serviços à comunidade, teria foco na busca de soluções para os problemas sociais e sua medida de desempenho seria o impacto social, visando a respeitar e promover pessoas que estão em risco **no sentido de torná-las menos dependentes de governos ou de caridades.**<sup>122</sup>

Mas a figura do empreendedor social, como é freqüentemente definida, firma, sobretudo, a referência pela qual, nesse “fazer social”, o “outro”, o socorrido, pode ser definido como um equivalente. Nesse registro, a equivalência possível se descortina na medida mesma em que os “pobres” e “vulneráveis” são considerados indivíduos que podem e devem ser respeitados porque - e na mesma proporção em que - são potencialmente capazes de se conduzir autonomamente como empreendedores. Pois, não é pouco significativo que eles sejam considerados, antes de tudo, “dependentes” de governos e não sujeitos portadores de prerrogativas de direitos que não estão sendo devidamente garantidas e respeitadas pelo Estado. Nessa forma de nomear aqueles que hoje estão em situações de vulnerabilidade, subjaz uma determinada maneira de reconhecê-los enquanto sujeito e um determinado horizonte para designar quais são as injustiças consideradas inaceitáveis a que eles estão submetidos nas suas trajetórias de vida.

### 3.3 Distinções, confluências e disputas entre o campo do terceiro setor e o campo movimentalista

Distintamente do campo político do empreendedor social, o campo movimentalista construído em torno dos movimentos sociais nos anos 70 e 80 fez da reivindicação por direitos o eixo mais forte a informar suas lutas pela democracia.<sup>123</sup>

<sup>122</sup> Esses apontados foram retirados de Oliveira (2004), que fez um mapeamento de como o empreendedor social tem sido formulado como conceito por organizações sociais do Canadá, Reino Unido, Estados Unidos, Suíça e Brasil. Os grifos são meus.

<sup>123</sup> Procurando compreender essas reivindicações, algumas análises enxergaram a própria necessidade de revisitar o conceito de cidadania, já que, como bandeira das lutas daqueles movimentos, a cidadania traduzia um conjunto de aspirações novas – como, por exemplo, a democratização dos espaços decisórios por meio da

Foi mesmo a partir da elaboração de uma linguagem afirmativa dos direitos que aquele campo se constituiu enquanto tal e, assim, definiu sua particularidade como sujeito nas disputas políticas que vieram se desenrolando no país desde a transição democrática. Recupero aqui alguns dos elementos que engendraram essa linguagem dos direitos para examinar como alguns dos termos que a constituem, ao serem utilizados também para definir os princípios com os quais operam o campo do terceiro setor, passaram por re-significações. Início esse exame traçando um paralelo entre o educador popular, mediador típico do campo movimentalista nos anos 70 e 80, e o empreendedor social, o mediador do terceiro setor.

Nessa direção, no campo movimentalista, as técnicas de intervenção do educador popular, informado fortemente pela *pedagogia libertadora* de Paulo Freire, visavam a diluir as dicotomias entre dirigente-dirigido no interior das organizações populares e também a criar condições para a construção de uma leitura crítica do conjunto das relações que perpassam a sociedade. Sua ênfase recaía no processo de constituição do “povo” como sujeito político e no deslocamento de uma linguagem assistencialista para a linguagem dos direitos no âmbito das organizações populares. Como analisou Doimo:

Antes invariavelmente associada a experiências de alfabetização de adultos, a educação popular passa, a partir de meados dos anos 70, a ser preferencialmente utilizada em seu sentido estritamente organizativo-conscientizador e a agregar novos valores éticos-políticos como a “democracia de base” e a “autonomia”, dentro da metáfora do “povo como sujeito da sua própria história”. Através desta nova concepção, diversos pequenos organismos já existentes reelaboraram seu perfil, abandonando práticas assistencial-filantrópicas, e centenas de outros foram criados para incentivar a “organização popular”. (Doimo, 1995: 129/130).

A partir da sua intervenção, as figuras do “opressor” e do “oprimido”, do “explorado” e do “explorador” iam aparecendo como referências para desvendar a hierarquia que ordena a sociedade e para afirmar que a sua transformação dependia da ação política daqueles que, nela, ocupam posições subordinadas. As matrizes discursivas desse universo de atuação vieram, como Sader (1988) e Doimo (1995) mostraram, de um setor da Igreja Católica voltado ao trabalho pastoral, das esquerdas - que trouxeram as referências

---

sua abertura à uma deliberação pública ampliada - que estava muito além de ser contemplado pelo marco teórico liberal. Sobre esse assunto, consultar, particularmente, Dagnino (1994), Benevides (1991) e Paoli e Telles (2000).

marxistas -, de parte da produção intelectual do período, que sob diferentes orientações teóricas, privilegiaram um campo de estudo dirigido a compreender as possibilidades de transformação contidas no cotidiano e na cultura.

A relevância do comunitário nos discursos do educador popular era acionada para permitir com que os indivíduos reconhecessem a existência de uma condição comum de privação entre eles. Tal reconhecimento consistia no primeiro passo para a construção das demandas por direitos, que vieram alicerçadas numa linguagem que colocou, de forma inédita, a cidadania no centro da reivindicação “dos de baixo”.<sup>124</sup> A construção do “comunitário” remetia, portanto, não a um ideal harmônico de vínculos sociais, mas à constituição de sujeitos políticos que se enxergavam como portadores de direitos e neste estatuto queriam ser respeitados pelo Estado e pela sociedade. É assim que a prática do educador popular estava orientada pelo horizonte de abrir conflitos políticos que fossem capazes de interpelar as condições de organização e distribuição do poder.

Tal como ele foi para o campo movimentalista nas décadas anteriores, o empreendedor social é, atualmente, um agente fundamental no universo das organizações do terceiro setor, disseminando por elas determinados princípios éticos-políticos que forjam sua linguagem e sua prática específica, fazendo-as constituintes de um mesmo campo.

A ênfase do empreendedor social, distintamente do mediador anterior, não está no processo de constituição de sujeitos políticos, mas no desenvolvimento de técnicas de gestão dos problemas sociais que, desde uma perspectiva pragmática, podem ser replicadas em várias localidades. Sua matriz discursiva provém da área da administração de empresas, particularmente dos princípios empreendedoristas. Assim, no mapeamento que Oliveira (2004) realizou sobre as várias abordagens que procuram defini-lo, algumas características freqüentemente aparecem no sentido de salientar suas habilidades pessoais. Nessas abordagens, os empreendedores sociais são considerados pessoas que conseguem apontar *idéias inovadoras e vêem oportunidades onde outros não vêem nada; combinam risco e valor com critério e sabedoria; estão acostumados a resolver problemas concretos* (Oliveira, 2004: 11). O empreendedor social está, fundamentalmente, preocupado com a mobilização de diferentes parceiros para viabilizar intervenções sociais pontuais que

---

<sup>124</sup> No trabalho de Durham (1984) há uma análise dessa passagem da “condição de privado” para a “condição de portador de direitos” e da importância que nela ocupava a idéia de comunidade.

possam fornecer condições para que os setores vulneráveis desenvolvam seu potencial empreendedor. Tais parcerias são articuladas por referência aquele apelo ético que, justapondo interesse público a privado, designaria as obrigações sociais que os incluídos teriam diante daqueles menos favorecidos.

Nos seus discursos, o “comunitário”, tal como no campo anterior, ocupa um lugar importante. No entanto, aqui, essa referência é usada para designar as redes sociais nas quais os setores vulneráveis estão situados e que poderiam ser ativadas numa perspectiva sinérgica para possibilitar programas de inserção social. Nessa direção, o empreendedor social vem sendo entendido como aquele que visa a *transformação das comunidades graças às associações estratégicas [...]*, tendo seu foco *na busca de soluções para os problemas sociais e necessidades da comunidade*. Sua contribuição é essencialmente concebida como aquela que gera *desenvolvimento sustentável, qualidade de vida e mudança de paradigma de atuação em benefício de comunidades menos privilegiadas* (Oliveira, 2004: 11, 12 e 13, grifos meus).

Como se pode perceber, tanto o educador popular quanto o empreendedor social age motivado pelo desejo de provocar mudanças sociais, mas os princípios éticos-políticos que subjazem a sua atuação são profundamente divergentes e, por isso mesmo, as referências comuns que aqueles dois mediadores utilizam, como a de comunidade e a própria cidadania, recebem, no âmbito dos seus respectivos campos, conteúdos políticos antagônicos.

Se lançarmos um olhar sobre as mudanças sociais que podem estar no horizonte das suas ações, certamente vamos encontrar clivagens mais ou menos importantes no próprio interior dos seus campos políticos, pois nem o terceiro setor nem o campo movimentalista é constituído de forma homogênea. No entanto, não é para esse tipo de diferença que quero chamar a atenção neste momento, mas para as diferenças significativas que marcam e instituem aqueles dois campos enquanto tais pela maneira mesma como são elaborados, no interior de cada um, a política e o poder como estratégia de ação que visa uma mudança.

Nesse sentido, para o campo movimentalista, a estratégia **valoriza o processo de constituição de sujeitos políticos** e passa, fundamentalmente, pela afirmação da dimensão propriamente política das ações como forma de questionar as condições pelas quais o poder está organizado. Para o terceiro setor, distintamente, a estratégia **é pragmática**, valoriza

resultados imediatos e visa a, fundamentalmente, **transformar o pobre em empreendedor**, cujo êxito está condicionado à mobilização de parceiros diversos, com seus recursos técnicos, humanos e financeiros, para promover intervenções sociais. O pressuposto dessa mobilização é que sejam obscurecidas as hierarquias a que estão submetidos os sujeitos sociais envolvidos nas ações. Portanto, o empreendedor social funda suas estratégias no encolhimento dos conflitos e, no limite, na própria recusa da política como dimensão constitutiva da vida em sociedade.

Na medida, porém, que o terceiro setor traz no centro dos seus discursos a valorização da “participação comunitária” - e a própria referência à solidariedade que fundamenta essa valorização - ele acaba se tornando, em determinadas circunstâncias, uma referência com a qual se identificam militantes cujas trajetórias e origens políticas estão vinculadas com a emergência do campo movimentalista e com as práticas do educador popular. Nesses casos, quando há um certo reconhecimento do tipo de projeto político representado pelo terceiro setor, a identificação com esse universo é aceita sob algumas críticas, como assim evidenciou o depoimento de um militante oriundo do campo movimentalista:

Tenho um certo receio de que o terceiro setor vire “coisa” de técnico, especialista. Não gostaria que essa discussão do terceiro setor ficasse no campo das “especialidades” e perdesse a dimensão política. Gostaria de considerar o terceiro setor como fator de mudança social (17).

Cabe lembrar que, no Brasil, como foi visto, as reformas orientadas para o mercado passaram a ofertar uma série de novos espaços participativos que exigiram a profissionalização da participação, dentro dos princípios do terceiro setor. E foi nesse mesmo momento em que a atuação do campo movimentalista esteve marcada pela forte aposta de ocupar os canais institucionais de participação conquistados, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, e de criar outros, como os orçamentos participativos. A formação do Partido dos Trabalhadores sinalizou fortemente essa aposta, na qual estava em jogo o desafio de disputar os rumos da democracia brasileira no interior do Estado com um projeto que deitava raízes nas lutas dos movimentos sociais por direitos.

Como decorrência da correlação de forças que vigorava naquele momento, muitos espaços se abriram para um tipo de participação cujo conteúdo e formato político apontava

para um horizonte diferente das demandas construídas e nutridas desde o campo movimentalista, enquanto aqueles que estavam em sintonia com suas aspirações ficaram, em muitos casos, rarefeitos ou foram interrompidos, como exemplifica o caso do fechamento do Consea. Nessas condições, o campo movimentalista enfrentou dilemas e tensões nas disputas políticas dos anos 90, como também alguns militantes sofreram deslocamentos.

Um desses deslocamentos teve a ver com as possibilidades de participação e intervenção social que foram abertas pelas fundações e institutos empresariais. Se o envolvimento com esse campo por alguns que tinham origem no campo movimentalista foi percebido como uma possibilidade de lutar por direitos, por outro lado, há exemplos que demonstram o quanto tal envolvimento implicou na apropriação da matriz discursiva do empreendedor social e que define seu tipo particular de atuação social. O depoimento de um militante cuja origem política remonta aos movimentos sociais do período ditatorial expressa um pouco os deslocamentos implicados nesse processo:

Não adiantava mais fazer somente a crítica, somente a análise situacional, era preciso, como consultoria, mostrar um modelo de fato. [...] Independente dos problemas, tínhamos que mostrar soluções. O que me atraiu muito a ir trabalhar lá [na Fundação Abrinq] foi exatamente essa postura: ao você diagnosticar os problemas, analisar os problemas [...] tinha que encontrar soluções, e não jogar para macro-soluções [...] soluções que poderiam estar no campo do socialismo, da democracia, enfim, num campo ideal e utópico de uma política que você pode perseguir, mas se você jogar para essa dimensão, você fica incapaz (12).

Para determinados segmentos que remontam ao campo movimentalista, a intervenção social passou a ser elaborada e justificada, como o depoimento acima mostra, a partir de uma dicotomia entre a ação pragmática - que seria necessária para responder a problemas emergenciais - e a ação crítica.<sup>125</sup> Por essa dicotomia, as posturas propositivas, já fundamentadas num discurso técnico da resolução dos problemas sociais, característico do

---

<sup>125</sup> Esse fenômeno foi analisado por Feltran (2006). Esse autor usa o termo deslocamento na sua análise para identificar e designar exatamente as distinções que marcaram as apostas de participação feitas desde o projeto político inicial constituído pelo campo movimentalista e o discurso e a prática que muitos dos seus militantes adotaram nos anos 90. Nessa medida, o autor analisa os vários deslocamentos ocorridos no interior desse próprio campo político.

terceiro setor – tornaram-se imperativas, obscurecendo a exigência de serem situadas no interior de um projeto político mais substantivo.

Por isso mesmo, de forma semelhante ao que foi discutido anteriormente em relação ao Conselho da Comunidade Solidária, a idéia e as práticas de proposição, nessas circunstâncias, apareceram destituídas da suas dimensões propriamente política, ficando circunscritas ao imperativo de formulação de ações sociais técnica e cuidadosamente administradas que deveriam atuar sobre problemas prementes. Ações que têm como efeito político concreto o desmanche do campo de conflitos no qual a questão social e a pobreza estão inscritas.

Por outro lado, é também necessário levar em conta que o desafio de ocupar os canais institucionais de participação, resultado da aposta então feita de implementar mudanças a partir dos espaços políticos institucionais, fez com que a profissionalização da atuação social comparecesse como alternativa para determinados movimentos, que passaram, inclusive, a se organizar como ONGs. Reconhecendo “o campo minado” que representa a profissionalização da atuação, pois muitas vezes resulta na adoção de uma estratégia pragmática e técnica de participação em detrimento de uma estratégia participativa vinculada às bases sociais e/ou mais centrada na abertura de campos de conflitos, determinadas organizações, por outro lado, continuaram defendendo enfaticamente sua identidade como movimento social, procurando marcar, dessa forma, seu distanciamento das ONGs, mais identificadas com um tipo de atuação profissionalizada.

No campo daquelas pertencentes à ABONG, de acordo com a pesquisa de Teixeira (2003), muitas vezes essas preocupações também se colocam como questionamentos, pois no interior da sociedade civil, juntamente com as ONGs identificadas com o terceiro setor, elas foram os sujeitos por excelência requisitados pelo Estado para desenvolver projetos de intervenção social, muitos dos quais já colocados nos moldes das reformas orientadas para o mercado.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> A publicação do Civicus (Oliveira e Tandon, 1995) sobre o terceiro setor no mundo ajuda a compreender que o repasse de recursos financeiros, por parte do Estado e de agências internacionais, para as ONGs é uma tendência mundial. Na década de noventa, as ONGs - e não mais os Estados nacionais - funcionaram como correias de transmissão de recursos do Norte para o Sul. Como aponta e dá exemplos essa mesma publicação, nos países desenvolvidos e ricos as ONGs têm, também, adquirido importância como mediadoras de implementação de políticas.

Isso se deu num contexto em que tais ONGs também passavam a investir fortemente suas energias na abertura de canais de interlocução com o Estado, visando a democratizar as políticas públicas. Paralelamente a essas apostas, os próprios recursos provenientes da Cooperação Internacional, além de ficarem mais escassos, também passaram a ser mais exigentes em termos de garantia de eficácia e eficiência aos projetos financiados. Na confluência desses fatores, suas agendas passaram a incorporar preocupações que eram comuns às preocupações que engendraram a formação das organizações provenientes do terceiro setor, como a profissionalização da atuação e a busca de um marco jurídico adequado para se enquadrar diante das possibilidades de ter acesso a fundos públicos. Essas preocupações comuns possibilitaram o trânsito de referências entre organizações com origens, trajetórias, perfis e projetos políticos diferentes e também criaram condições para que elas se envolvessem em parcerias comuns. É nessa direção que aponta uma das conclusões registradas no documento do Congresso Nacional sobre Investimento Social Privado, organizado pelo Gife em 2001:

Sérgio Haddad, presidente da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), lista uma série de progressos nas relações entre financiadores e ONGs nos últimos anos. As fundações [empresariais], por exemplo, reconheceram o know-how em trabalho social das ONGs e perceberam que é melhor fazer parcerias [com elas] que montar e gerenciar seus próprios projetos. Por outro lado, as ONGs aprenderam que a experiência que vem do campo do capital é importante em diversas áreas, como captação de recursos, marketing e comunicação, planejamento estratégico (Gife apud Alianças e Parcerias – Mapeamento das Publicações Brasileiras sobre Alianças e Parcerias entre Organizações da Sociedade Civil e Empresas, 2005: 29).

Na medida em que as referências da linguagem técnica da atuação social profissionalizada passaram a se tornar lugar comum no interior das ONGs, e na medida em que elas, como conjunto, passaram a se engajar, freqüentemente, em programas de intervenção moldados pelas exigências das reformas orientadas pelo mercado, as diferenças políticas substantivas que marcam esse universo ficaram muitas vezes obscurecidas e, em alguns casos, foram perdidas de fato. Por conta disso, Paoli assim examinou o significado da crescente importância que as ONGs vieram adquirindo no país:

Se o caminho aberto pelos movimentos sociais era fortemente politizado e implicava a demanda direta da população carente organizada por bens públicos, o caminho das ONGs opta por representar as demandas populares em negociações pragmáticas, tecnicamente formuladas, com os governos, dispensando a base ampliada da participação popular. (Paoli, 2002: 378).

Entretanto, é preciso considerar as disputas políticas e os dilemas com os quais determinadas ONGs estiveram envolvidas nos 90 e que deixam explicitados os esforços que muitas delas fizeram no sentido de marcar sua especificidade como sujeitos que, à diferença de outros, estavam comprometidos com um determinado projeto político fundamentado na combinação da defesa da participação com a defesa por direitos.

Nesse sentido, foi exemplar o processo no qual se desenrolou a elaboração do marco legal das OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), que, como já mencionei, deu-se no âmbito das iniciativas do CCS e visou a adequar a legislação referente às organizações sociais frente às novas responsabilidades e funções que elas passaram a assumir. Tal processo foi, como mostraram Landim e Durão (2001), permeado por disputas políticas que deixaram claras a presença de três concepções de Estado e sociedade civil:

Em primeiro lugar destacaríamos a posição que pensa a relação entre as organizações da sociedade civil e o Estado a partir de uma lógica funcional, especializada e executiva, que constitui a prática das parcerias como prioridade, com forte acento na delegação de responsabilidades e na retirada do Estado da ação direta nas questões que concernem à agenda social. Em segundo lugar, temos uma visão centrada na atribuição de um sentido político chave para o papel das organizações da sociedade civil como propositoras, controladoras, fiscalizadoras e monitoras de políticas e ações públicas governamentais. Existem, finalmente, concepções que, ressaltando a competência e legitimidade dos atores privados na resolução dos problemas públicos, tendem a priorizar as organizações da sociedade civil enquanto atores que darão conta das principais questões sociais. (Landim e Durão, 2000: 22 e 23)

O interesse compartilhado, por distintos projetos, em criar aquela lei, colocou vários dilemas para a ABONG, que participou daquele processo e disputou suas concepções com os representantes do governo Fernando Henrique, as fundações empresariais e as entidades filantrópicas. Conforme Durão e Landim, naquelas disputas, a ABONG experimentou os dilemas advindos de: diferenciar sua posição de defesa do fortalecimento das ONGs e de

uma esfera pública não-estatal das outras lógicas presentes cujos horizontes era o Estado neoliberal; afirmar sua identidade específica frente a outros segmentos identificados com o terceiro setor; primar pelo seu compromisso com uma esfera pública ampliada e com o fortalecimento da assistência social como política pública afirmadora de direitos e, assim, não ficar circunscrita aos interesses específicos das ONGs; conciliar o esforço de renovação das práticas filantrópicas e assistenciais com a defesa dos direitos e das políticas sociais.

Tais dilemas expressam, com força, as tensões experimentadas pelas ONGs do campo movimentalista nas disputas por elas travadas no país desde os anos 90. Disputas que se traduzem na própria rejeição por parte de algumas delas em se identificar como terceiro setor<sup>127</sup> e também no esforço que muitas vezes elas fazem no interior das parcerias nas quais estão envolvidas para trazer à mesa de negociação determinadas questões que abrem possibilidades para a explicitação dos diferentes interesses em jogo:

A aproximação recente entre distintas entidades sem fins lucrativos para a realização de projetos conjuntos enfrenta um duplo desafio: a construção de relações democráticas e horizontais entre estas instituições e a definição do que estas entidades entendem por interesse público (Sílvio Caccia Bava apud Alianças e Parcerias – Mapeamento das Publicações Brasileiras sobre Alianças e Parcerias entre Organizações da Sociedade Civil e Empresas, 2005: 30).

Na mesma direção, se os espaços de atuação comum possibilitaram o trânsito de referências entre organizações diferentes e se elas passaram a se envolver em diversos tipos de ações comuns, por outro lado, a distinção dos campos políticos em jogo não deixou de ser reconhecida, como assim evidenciou em entrevista um indivíduo que iniciou sua participação no terceiro setor:

Quando “entrei” no terceiro setor, entrei no “terceiro setor empresa”. E foi muito legal ver o outro lado dessa história. O Silvio Caccia Bava, o Sérgio Haddad [por meio de palestras, intervenções em eventos] me trouxeram uma outra bagagem de outros anos de militância. Você tinha a experiência dos movimentos sociais da década de 70 [...] movimentos de oposição á ditadura, a pedagogia do Paulo Freyre, etc. Depois, Tortura Nunca Mais, anistia, enfim, um espectro de militância muito vinculado à luta contra a ditadura militar. Depois, já nos anos 90, as ONGs ambientalistas começaram a aparecer. **Enfim, há dentro desse espaço, conflitos,**

---

<sup>127</sup> Assim se manifestou, por exemplo, Silvio Caccia Bava, então presidente da ABONG: *Nós não nos reconhecemos como parte do Terceiro Setor. Não achamos que esse modelo teórico contempla quem nós somos e o que fazemos*. Citação retirada de Falconer (1999: 6).

**ideologias diferentes. É fácil entender, por exemplo, porque a ABONG tem restrições a outros “modelos”. Porque tem as ONGs “modelo ABONG”, as ONGs “modelo Gife”, enfim, é um campo heterogêneo. (15)<sup>128</sup>**

Assim, os desafios colocados pela oposta de ocupar os espaços institucionais, as exigências participativas específicas abertas pelas reformas orientadas para o mercado e, finalmente, as próprias possibilidades de atuação que passaram a ser oferecidas desde a sociedade civil, principalmente pelo renovado protagonismo empresarial, confluíram para desenhar as tensões experimentadas pelo campo movimentalista nas suas disputas pelos rumos da democracia brasileira nos últimos anos. Se na experiência dessas tensões, muitas vezes os resultados foram ambíguos e até provocaram deslocamentos em direção às estratégias de participação constituídas desde o terceiro setor, por outro lado, a disputa política não deixou de estar presente nem o próprio reconhecimento dos distintos campos nos quais elas se assentaram.

É com interesse de examinar, sobretudo, como essas disputas ocorreram no âmbito do governo federal do PT que passo a discutir, em seguida, o Fome Zero, que também foi apresentado como um programa que seria fortemente assentado na participação da sociedade. Pois, se o governo FHC foi fundamental para determinar as condições nas quais aquelas disputas se deram nos anos 90, semeando o terreno para o crescimento e para a legitimidade dos princípios da participação solidária e das modalidades de participação que a eles correspondem, a expectativa em relação ao governo petista era a de que agiria na direção contrária. Ou seja, a expectativa era a de que aquele governo proporcionasse, desde o poder central, as condições para que as políticas participativas estruturassem, de fato, um campo de negociações para enfrentar as desigualdades sociais e imprimir mudanças no modelo de desenvolvimento então vigente.

---

<sup>128</sup> Sergio Haddad, da ONG Ação Educativa, e Silvio Caccia Bava, do Instituto Pólis, já foram citados anteriormente.

## Capítulo 4

### Fome Zero: continuidades e tensões no governo Lula

Francisco de Oliveira, no início de 2003, considerava que a vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002 representava uma *quarta refundação* do Brasil. E essa eleição levou ao poder principal da República uma liderança popular que havia emergido das lutas sociais pela democratização das décadas anteriores. Como toda virada histórica, Oliveira (2003) disse que aquela vitória havia aberto um campo rico de novas possibilidades, mas indefinido e enigmático em si mesmo.<sup>129</sup>

A vitória de Lula foi avaliada pelos movimentos e vários setores sociais como a possibilidade para a implementação, no âmbito nacional, de um projeto político anti-neoliberal, cujos princípios remontam às reivindicações que vieram sendo construídas na cena pública pelo denominado campo democrático e popular no período que cobriu a transição e os anos 90. A expectativa era a de que o novo governo deveria reverter o modelo de desenvolvimento então vigente na direção de concretizar as aspirações por direitos explicitadas naquelas reivindicações, como também implementar, no âmbito federal, políticas participativas cujos princípios e procedimentos vieram sendo qualificados a partir do acúmulo das experiências do PT no comando de prefeituras e governos estaduais.

Mas, se a vitória de Lula guardava essas expectativas, antes mesmo que ela ocorresse já estavam postos constrangimentos importantes que sinalizavam as dificuldades e os desafios que teriam de ser enfrentados para que o governo petista pudesse cumprir as expectativas presentes. Num plano mais geral, o governo teria de enfrentar as pressões de uma economia acirradamente globalizada e negociar, sob esse contexto, com organismos internacionais cujas orientações pregam políticas de desregulamentação da economia e do mercado, do enxugamento do Estado e dos gastos públicos, implicando em sérios constrangimentos para um projeto político afirmador de direitos.

---

<sup>129</sup> Para o autor, a primeira fundação do Brasil foi a Independência, a segunda consistiu na abolição da escravidão e na proclamação da República e a terceira, na Revolução de 30. Esses eventos implicaram em viradas históricas que carregaram muitas possibilidades de mudanças, cujas definições, direções e implicações só puderam, entretanto, ser avaliadas retrospectivamente.

No plano nacional, se a eleição de Lula expressava, em parte, uma fragmentação ocorrida no interior das forças que firmaram aquele consenso *desestatizante e internacionalizante* – forças que até então estavam coesas em torno do PSDB -, tal vitória não significou, no entanto, o esgotamento daquele consenso. Nem implicou também na dissolução do campo de ação política que ele instituiu ao longo do governo FHC, cristalizado por diversos dispositivos institucionais.

Diante dessa conjuntura, para cumprir as mudanças desejadas pela sua base social e das quais o PT foi o porta-voz na institucionalidade política desde o seu nascimento, o governo petista precisaria empreender esforços para influir na configuração daquela correlação de forças, criando condições para que o funcionamento das instituições políticas e econômicas pudesse se basear num novo consenso a respeito do modelo de desenvolvimento.

Levando em conta esse contexto marcado por constrangimentos, expectativas e desafios, esse capítulo discute quais as possibilidades que o novo governo engendrou para alterar os princípios de elaboração e execução das políticas sociais que vieram sendo construídos desde a gestão anterior e que ficaram particularmente explicitados na experiência da Comunidade Solidária.

Para tanto, focalizo minha análise no programa Fome Zero (FZ), que foi lançado como uma política prioritária do governo Lula e como um marco a expressar sua distinção em relação ao governo anterior no que diz respeito à área social. No entanto, como vou argumentar, desde o momento de sua formulação, esse programa esteve sob tensão entre se concretizar como uma política pública participativa orientada para assegurar direitos ou se restringir aos limites circunscritos da participação solidária, cujos conteúdos e implicações foram discutidas nos capítulos anteriores. Assim, o FZ se constituiu como mais um dos espaços nos quais vieram se dando as disputas no Brasil entre duas concepções distintas de políticas participativas voltadas ao combate à fome. A análise do percurso desse programa evidencia fortemente como, no interior de um governo petista, tais disputas foram experimentadas e que resultados tiveram.

#### 4.1 O terreno deslizante do Fome Zero no primeiro ano de governo

O projeto original do FZ foi lançado em outubro de 2001 e sua formulação se deu no âmbito do Instituto da Cidadania<sup>130</sup> a partir de um debate que envolveu integrantes do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), de especialistas da área, de ONGS, de sindicatos e de movimentos sociais. Desse debate, saíram algumas versões até que se elaborasse a definitiva, que foi incorporada ao programa de governo de Lula na campanha de 2002. Nela, havia críticas à política social do governo anterior, ao fechamento do Consea e, como desdobramento, ao retrocesso que significou a ausência da segurança alimentar na agenda das políticas de governo.<sup>131</sup>

Desde aquele momento, no entanto, o debate comportou diferentes posições. De um lado, havia os que defendiam que o governo deveria afirmar, como eixo do programa, a segurança alimentar, explicitando, assim, seu compromisso com uma política pública mais abrangente, com vocação universal e, portanto, essencialmente diferente do restrito apelo ao combate à fome.<sup>132</sup> De outro, havia os que consideravam que a chamada ao combate à fome, como eixo, tinha maior chance de se constituir numa marca forte de governo, com maior possibilidade de aglutinar um consenso na sociedade. No final das contas, o resultado do debate tentou articular as duas ênfases, não anulando para os sujeitos envolvidos, porém, as diferenças de conteúdos que a elas estavam subjacentes. De acordo com o depoimento de um integrante do FBSAN:

Uma das nossas propostas era a de que o Lula não deveria fazer um projeto de combate à fome, mas um de segurança alimentar porque este tema é mais abrangente, rico. [...] No fim, o que a gente conseguiu foi que ficaria Fome Zero como nome fantasia e, em baixo, “uma política de segurança alimentar para o Brasil”. Mas o que ficou muito para o governo, embora haja disputas, é uma questão de combate à fome (11).

---

<sup>130</sup> Trata-se de uma ONG que envolve diversos segmentos na discussão de políticas públicas, da qual Lula foi um dos fundadores e que discute propostas de políticas públicas.

<sup>131</sup> Ver Projeto Fome Zero – uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil, Instituto da Cidadania, outubro de 2001, versão 3.

<sup>132</sup> Numa ata que registrou a reunião da executiva do FBSAN, em junho de 2001, assim foi o informe de quem participava do debate sobre o FZ no Instituto da Cidadania: *O trabalho inicial é bom, apesar de apresentar algumas contradições [...] Em realidade, o documento trata essencialmente do combate à fome e não da promoção da segurança alimentar.*

Tensionado, portanto, desde o primeiro momento, entre se afirmar como uma política pública com vocação universal ou se fundar em ações então consideradas mais restritas de combate à fome, o projeto original do FZ trazia, porém, um conteúdo fortemente afinado com a linguagem dos direitos.<sup>133</sup> Em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo*, no dia 19 de dezembro de 2002, Maya Takagi, uma das elaboradoras do projeto Fome Zero, disse que a visão de política social que informava o programa do então candidato Lula era baseada nos seguintes princípios:

- 1) Trabalhar simultaneamente as políticas estruturais e as políticas emergenciais. A política compensatória deve ser vista como emergencial e temporária, de forma a criar condições para que as famílias superem a condição de vulnerabilidade;
- 2) Política social é para garantir cidadania e direitos essenciais. É importante ter a noção de várias camadas de proteção social: aos idosos, aos jovens, às crianças, e considerar tais programas como um direito - e não como uma dádiva divina ou um favor dos políticos clientelistas;
- 3) A noção da universalização dos direitos sociais garante mais cidadania que a noção da separação de pobres e não-pobres. A discriminação (focalização, contagem, cadastro único, separação de cidadãos e não-cidadãos) fortalece a visão de subcidadãos e de favores pessoais, a qual se quer combater;
- 4) Combater a fome [...] não é doação. Isso gera desenvolvimento, gera empregos e desenvolve a economia;
- 5) Os beneficiários têm que ser atores fundamentais: participar das decisões, da seleção e ter contrapartidas, como trabalho comunitário, qualificação profissional, educação e saúde.

Os formuladores do projeto e os expoentes do novo governo, ao criticarem as políticas sociais do governo anterior como desarticuladas e compensatórias, anunciaram o FZ como novidade na medida em que articularia políticas emergenciais e específicas a políticas estruturais.<sup>134</sup> Dentre as políticas estruturais, constavam, dentre outras, a geração de emprego e renda, a garantia do acesso à educação e saúde, previdência social

---

<sup>133</sup> Os princípios nos quais tal linguagem estava baseada traduziam o acúmulo daqueles segmentos que, chamados a contribuir na formulação do programa, há anos militavam com as questões da segurança alimentar. Segundo depoimento de uma pessoa integrante do FBSAN: *Nós fomos colaboradores da formulação do FZ [...] No projeto original, há partes literais das nossas colaborações (11)*.

<sup>134</sup> Nos municípios, as ações do FZ deveriam ser implantadas a partir da formação de conselhos gestores envolvendo representantes de prefeituras e da sociedade civil. As áreas selecionadas prioritárias para receber as políticas do programa foram: municípios do semi-árido, aldeias indígenas, áreas de remanescentes de quilombos e assentamentos rurais. As periferias das grandes cidades foram consideradas também áreas prioritárias devido ao cinturão de pobreza formado por favelas, vilas e palafitas.

universal<sup>135</sup>, incentivo à agricultura familiar, reforma agrária e renda mínima. Dentre as emergenciais, eram listadas: doação de cestas básicas emergenciais, distribuição de cupons de alimentação, construção de cozinhas comunitárias, ampliação da merenda escolar, criação de restaurantes populares e bancos de alimentos, combate à desnutrição materno-infantil.

De acordo com seus formuladores, ao se definir por essa articulação, o FZ era parte de um projeto político mais amplo, com vistas a mudar o modelo de desenvolvimento e atacar as raízes da desigualdade social brasileira.

A implementação do programa envolveria os diferentes níveis de governo e suas ações seriam articuladas por um ministério criado especificamente para esse fim, o MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, cujo comando ficou sob a responsabilidade de José Graziano da Silva.

A participação e a mobilização da sociedade civil foram fortemente afirmadas como pressuposto do sucesso do programa. Já no início do governo, o Consea foi reinstalado e, embora oficialmente de caráter consultivo, foi dotado da responsabilidade de traçar as diretrizes da política de segurança alimentar e nutricional do governo federal.<sup>136</sup> Dentro do programa, criou-se um eixo denominado *mutirão cívico* que, coordenado então por Frei Betto e Oded Grajew<sup>137</sup>, tinha como função a mobilização solidária da sociedade civil na construção de ações de inclusão social, que poderia ser traduzida em trabalho voluntário, doações de alimentos e recursos financeiros e em parcerias com empresas e entidades sociais. Nos termos de José Graziano, o FZ não estaria assentado na restrita mobilização da solidariedade, pois que articularia a essa as políticas estruturais:

[...] as iniciativas sociais articuladas pelo Fome Zero só ganharão fôlego transformador no âmbito de um planejamento estratégico, que lhes dê coerência macroeconômica dentro um novo modelo de desenvolvimento nacional. E é isso que está sendo feito no âmbito do Plano Plurianual do Governo para 2004-2007

---

<sup>135</sup> O Programa previa a universalização do direito à aposentadoria para os trabalhadores urbanos que não contribuíram para o sistema.

<sup>136</sup> Na gestão 2004/2006, o Consea ficou composto por 59 conselheiros (42 representantes da sociedade civil e 17 ministros) e por 16 observadores convidados.

<sup>137</sup> A escolha de Grajew, um dos fundadores do Instituto Ethos, para contribuir nas ações do mutirão cívico não foi casual, pois, como já foi notado, ele sempre se constituiu numa ponte entre o PT e os empresários vinculados ao campo da responsabilidade social.

(PPA). E foi justamente o que faltou às políticas sociais anteriores praticadas no país. (Silva, 2003: 51).

Cabe ressaltar aqui que, coerente com esse objetivo de enxergar suas políticas sociais como partes integrantes de um projeto de mudança no padrão de desenvolvimento, o governo se comprometeu a produzir o Plano Plurianual 2004-2007 a partir de um debate amplo junto à sociedade brasileira. Para tanto, firmou uma parceria em 2003 com a Inter-redes - formada por redes e fóruns de organizações da sociedade civil, como ABONG e o Fórum Nacional de Participação Popular - para construir a dinâmica de participação da sociedade na elaboração do Plano Plurianual.

Anunciado nessas bases, tanto o programa FZ quanto o conjunto das políticas sociais ficaria, no entanto, refém das opções tomadas na área econômica, cujo objetivo, na ótica do governo, visava cumprir os acordos firmados nos contratos internacionais e a assegurar o “equilíbrio da economia” – compromissos que já haviam ficado públicos durante a campanha de Lula por meio do documento que foi denominado *Carta aos Brasileiros*. Nesses termos, em fevereiro de 2003, o governo já anunciava que haveria corte de orçamento na área social, alegando que ele afetaria apenas as atividades burocráticas e não comprometeria as metas definidas para as áreas sociais. Mais tarde, os jornais publicaram matérias confirmando que os seis primeiros meses do governo Lula resultaram no maior superávit primário já registrado no primeiro semestre, desde que o Banco Central passou a calcular essa estatística, em 1991.

Paralelamente à adoção de uma política econômica que preservava os fundamentos daquela que havia orientado o governo anterior, desde que Lula assumiu a presidência, o combate à fome centralizou seus discursos. Ele fez desse eixo a bandeira mais forte a evidenciar seu compromisso com o “social”, remetendo-se ao FZ em todas as suas aparições públicas, muitas vezes o qualificando como “o melhor programa social do mundo”. O combate à fome foi também um dos eixos importantes por meio do qual o presidente procurou fundar seus discursos nos encontros com chefes de outros países, propondo a construção, em várias oportunidades, de um fundo internacional para o combate à miséria e à fome no mundo.

A eleição do eixo do combate à fome como marca do programa obteve, realmente, certa eficácia para aglutinar o consenso desejado no momento de sua formulação. Ao

mesmo tempo em que anunciava como prioridade o combate à fome e a miséria e assumia o compromisso de garantir o equilíbrio fiscal, o governo encontrava respaldo nos organismos internacionais, cuja agenda, como vimos, estava orientada para combinar aqueles dois objetivos. É assim que, logo no início do governo, o diretor-gerente do FMI, Horst Köhler, referia-se à Lula como um *socialista maduro*, pois o compromisso de manter um maior superávit primário não seria, na sua visão, impeditivo nem do crescimento da economia, nem da implementação de programas como Fome Zero.<sup>138</sup>

A incorporação dessa agenda por um governo de esquerda na América Latina foi recebida por aqueles organismos com grande entusiasmo. Nessa direção, assim se manifestou o presidente do BIRD, James Wolfensohn, sobre o governo Lula, logo no seu início:

[o governo] tem que dar certo não só para o país como também para o futuro da América Latina e do banco, que defende há anos a idéia de que é possível, para um país em desenvolvimento, combater a pobreza mantendo ao mesmo tempo o equilíbrio da economia.<sup>139</sup>

E, em dezembro de 2003, participando de um seminário no Brasil sobre estratégias de desenvolvimento, o diretor do Banco Mundial para o Brasil, Vinod Thomas, mencionando o FZ, chegou a afirmar que as políticas do governo Lula apontariam para um *Consenso de Brasília*, no qual estabilização macroeconômica e progresso social caminhariam juntos, em oposição ao Consenso de Washington, que pregava a austeridade econômica antes das melhorias sociais.<sup>140</sup>

Assim, em torno do FZ se explicitavam as ambigüidades e as contradições dos compromissos do governo. De um lado, o projeto foi anunciado como parte de um projeto político que tinha como horizonte **a mudança do modelo de desenvolvimento então vigente no sentido de colocar a universalização e ampliação de direitos na centralidade da agenda do governo**. Nesse registro, as ações emergenciais foram definidas como necessárias porque atendiam ao imperativo de intervenção imediata nas situações de fome, mas estavam longe de esgotar o escopo da política social pretendida. Mas, de outro lado, e contraditoriamente, por meio do eixo do combate à fome, que incluía

---

<sup>138</sup> Entrevista ao jornal *Folha de São Paulo*, 29/01/2003.

<sup>139</sup> Em entrevista à *Folha de São Paulo*, 16/02/2003.

<sup>140</sup> Reportagem publicada no jornal *Folha de São Paulo*, 12/12/2003.

as ações emergenciais e específicas, o FZ foi apreendido como uma estratégia que possibilitaria **a (re) conciliação daquele mesmo modelo vigente com objetivos de natureza social.**

Por meio desse último eixo, no primeiro ano de governo, o FZ não apenas foi acolhido e saudado pelos organismos internacionais, como também recebeu forte adesão de representantes empresariais e de segmentos identificados com o terceiro setor, que se dispuseram, publicamente, a colaborar com doações de dinheiro e estabelecer parcerias para a promoção das ações do programa.

Nesse contexto, foi criada uma ONG denominada Apoio Fome Zero para mobilizar parceiros, principalmente empresários, para as ações do FZ, dentre as quais, a construção de cisternas na região do semi-árido, construção de restaurantes populares e de cozinhas comunitárias e a colaboração para o aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos destinados à merenda escolar.

Presidida pela primeira dama, Marisa Leticia Lula da Silva e contando com personalidades conhecidas do universo do novo protagonismo empresarial anteriormente discutido, essa organização se vê como resultado:

[...] de uma mudança fundamental de atitude da classe empresarial brasileira. Os empresários estão chamando para si a responsabilidade de atuar na mudança do País. Eles sabem que se a sociedade civil permanecer de braços cruzados, limitando-se a cobrar ações do governo, o panorama de injustiça social não será alterado. Têm consciência de que para o Brasil deixar de ser o país do futuro e se tornar definitivamente uma nação do presente, todos têm que fazer sua parte.<sup>141</sup>

De acordo com seus organizadores, associar-se à Apoio Fome Zero traz benefícios para os empresários, como: utilização do selo de empresa associada “Apoio Fome Zero” em embalagens de produtos e em materiais de comunicação institucional; exposição da logomarca da empresa associada, com *link* para a página da empresa na internet, no *site* institucional da Apoio Fome Zero; exposição da logomarca da empresa associada em eventos organizados pela Apoio Fome Zero; etc.

O Instituto Ethos também promoveu iniciativas na direção de divulgar as possibilidades de parceria com o FZ, lançando o manual: "Como as Empresas Podem

---

<sup>141</sup> Retirado do site: [www.apoiofomezero.org.br](http://www.apoiofomezero.org.br), acessado em 19/04/2004.

Apoiar e Participar do Combate à fome", na qual se mostram as vantagens lucrativas advindas da parceria com o programa, dentre as quais, o *marketing social*.

Desde que Lula foi eleito, lideranças empresariais ligadas ao terceiro setor vieram manifestando apoio ao seu programa. O boletim eletrônico do Gife, edição nº 264, de quatro de novembro de 2002, trouxe depoimentos que atestavam o entusiasmo desse segmento com o governo Lula. Como exemplos, seguem, respectivamente, a afirmação de Carlos Gomes da Costa, diretor presidente da Modus Faciendi, e de Hugo Barreto, superintendente executivo da Fundação Roberto Marinho e conselheiro do Gife:

Dentro da idéia de um novo contrato social, o terceiro setor é uma peça-chave. Sou otimista quanto a este aspecto. Se o combate à fome der certo, o modelo da ética de co-responsabilidade entre os três setores deverá espalhar-se por outras políticas públicas. Creio que teremos muita reciprocidade na construção das agendas.

A nossa convicção é de que o novo governo terá o terceiro setor como um parceiro fundamental e prioritário na construção de sua agenda. É preciso que as novas políticas públicas para a área social e a crescente pauta do investimento social privado estejam articuladas de forma a gerar um efetivo impacto no país.

Vale registrar que, para além do FZ, outras iniciativas do governo Lula mostraram um interesse de aproximação com esse universo. Exemplo foi a inclusão de um número significativo de seus representantes no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Criado para ser um espaço de negociação de consensos entre os setores sociais e o Estado em torno de diversos temas que dizem respeito aos desafios e problemas do país, tal conselho foi criticado por privilegiar a participação empresarial em detrimento de outros segmentos sociais. Assim, dentre os 90 indivíduos convidados a compor aquele conselho, metade deles eram empresários e, no interior desses, a maior parte provinha da região sul do país. Daniel Bin e Fábio Vizeu (2005), pesquisando esse conselho, recolheram relatos demonstrando que, para determinados participantes, a configuração dessa representação atendia a um objetivo do governo Lula, que já teria o *apoio da esquerda e dos movimentos sociais* e que precisaria, então, buscar e construir bases no interior do empresariado. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e o próprio FZ pareceram se constituir, na ótica do governo, espaços importantes para a consecução daquele objetivo.

Nesse contexto, a preparação da Expo Fome, realizada em fevereiro de 2004 em São Paulo, foi significativa, na medida em que colocava em evidência a confluência existente entre governo e empresários no que diz respeito ao combate à fome e à pobreza. O evento expôs o conjunto das ações empresariais e das empresas envolvidas no FZ, dentre as quais estavam a Petrobrás, a Rede Globo, o Pão de Açúcar e a Telefônica. De acordo com a Revista Época, no seu discurso de abertura ao evento, Lula *lembrou que o objetivo da Expo Fome não era só mostrar o que vem sendo feito, mas também aumentar o grau de conscientização do empresariado e da sociedade para o programa*. Em função do que viu no evento, o presidente teria dito ainda que *acabar com a fome no Brasil era questão de tempo e boa vontade*.<sup>142</sup>

Paralelamente a essas adesões, por outro lado, o FZ foi alvo de muitas e diferentes críticas ao longo de 2003. De forma geral, o programa foi perdendo credibilidade na opinião pública em função de sofrer de um forte descompasso entre a ênfase que ganhava no discurso do governo e a desarticulação que atingia sua implementação.<sup>143</sup>

Somando-se a isso, algumas idéias previstas na sua operacionalização, como a distribuição de cupons para a compra de alimentos e a vinculação estrita do benefício a esse fim, foram apontadas como retrocessos e denominadas assistencialistas por especialistas da área e por representantes do governo anterior. Antes mesmo de Lula assumir, o PSDB criticou o FZ por ser *tecnicamente inviável, ser paternalista e representar "um passo atrás" na estratégia desenvolvida pelo governo Fernando Henrique Cardoso de ajudar as famílias carentes a se tornar aptas a superar a miséria com autonomia*.<sup>144</sup> Outras críticas também apontaram que o programa era equivocado ao enfatizar a fome, quando, diziam, o maior problema do Brasil seria a subnutrição. Alguns analistas também disseram que a chamada ao combate à fome era equivocada, já que no país o aumento da pobreza não estaria acompanhado pelo aumento do número de famintos.

Por parte de determinados membros do PT e representantes de movimentos sociais e ONGs ligados a esse partido e/ou à temática da segurança alimentar, os cupons para

---

<sup>142</sup> Revista Época, 16/02/2004, nº 300.

<sup>143</sup> Como exemplo, o governo, ao criticar o cadastro único feito pela equipe de FHC, demorou a oferecer à sociedade uma definição precisa do instrumento que seria utilizado para selecionar os beneficiários do programa, superpondo critérios que geraram denúncias de fraude e de clientelismo. Além disso, nesse mesmo contexto, membros do governo divulgaram informações contraditórias sobre a existência de conta corrente para o depósito das doações ao programa.

<sup>144</sup> Folha de São Paulo, 06/12/2002.

compra de produtos alimentícios foram criticados porque expressariam uma política compensatória extremamente limitada diante da opção de implementar uma política universal baseada na renda mínima.

No interior desse campo, o primeiro ano de funcionamento do FZ recebeu elogios permeados de ressalvas. De um lado, o programa foi defendido por ter colocado novamente na agenda nacional a necessidade de uma política de segurança alimentar. Vale mencionar que, ao longo de 2003, com a reinstalação do Consea, foi desencadeado em todo o país reuniões e encontros preparatórios para a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que seria realizada em março do ano seguinte com o objetivo de elaborar e traçar os fundamentos e as metas da política de segurança alimentar. Por outro lado, um conjunto de fatores fazia do programa um alvo de críticas e preocupações. A ênfase que Lula dava ao apelo solidário, a opção do governo em dar continuidade ao ajuste econômico da gestão anterior - não desencadeando as políticas estruturais previstas no programa - e também a atitude de liberar a comercialização de produtos transgênicos foram recebidas com críticas e foram lidas como fatores que contrariavam o interesse de uma política ampla voltada a assegurar o direito à uma alimentação saudável. Cumpre registrar as seguintes manifestações sobre o FZ feitas nesse período por integrantes do FBSAN, que de forma geral, reconheciam a importância do programa e estavam contribuindo na construção das conferências locais de segurança alimentar:

[...] a medida provisória que acaba de ser editada, liberando para consumo interno a soja contaminada transgênica do Rio Grande do Sul, plantada ilegalmente, está na contramão da garantia da segurança alimentar e nutricional. Fere-se o princípio da precaução, pelos riscos que trazem à saúde humana. (Pacheco, 2003).<sup>145</sup>

Preocupa muito o destaque que vem sendo dado ao papel da filantropia no Fome Zero. Nada contra as manifestações de solidariedade que se expressam por meio de doações e meios similares. O problema é que essas iniciativas são promovidas como a única forma de participação que a sociedade pode ter perante tamanho desafio. A mídia vem, com honrosas exceções, retratando a mobilização da sociedade como circunscrita a esses limites. Grave é se o governo se deixa envolver por essa

---

<sup>145</sup> Maria Emília Pacheco, da FASE e membro do FNSAN. Artigo disponível em [www.ibase.org.br/modules](http://www.ibase.org.br/modules), Democracia Viva, IBASE, 2003, n. 16, acessado em 12/12/2005.

artimanha, que acima de tudo visa apequenar o papel que podem desempenhar diferentes setores da sociedade e o próprio Fome Zero. (Menezes, 2003).<sup>146</sup>

Nessa mesma direção, no seu quarto encontro nacional, realizado em julho de 2003, o FBSAN declarou apoio ao FZ, mas, é significativo que tenha deixado registrado, também, um item específico salientando sua posição em relação ao tema da solidariedade:

Reafirmamos nosso apoio à prioridade conferida pelo Governo Brasileiro à promoção da segurança alimentar e nutricional e à erradicação da fome no país, para cuja materialização o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) ofereceu sua contribuição desde os primeiros momentos do novo governo, encaminhando sugestões para a implementação do Programa Fome Zero e participando da constituição e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). [...] Valorizamos a solidariedade manifestada por diferentes formas em nossa sociedade, mas queremos aqui reafirmar que somente através de políticas públicas apropriadas e aplicadas com inarredável vontade política, o Brasil poderá superar o problema da fome e da insegurança alimentar, na vergonhosa magnitude que ainda ocorre.<sup>147</sup>

No primeiro ano do mandato de Lula, além de operar cortes na área social, o governo retirou ou diminuiu a ênfase de algumas metas previstas nas políticas estruturais do FZ. A ampliação dos benefícios previdenciários foi descartada pelo governo após os compromissos assumidos com os organismos internacionais e a proposta de reforma agrária não se materializou de acordo com as expectativas presentes na sua base social.

No plano mais geral, o governo foi criticado por ONGs e movimentos sociais tradicionalmente aliados, e até mesmo por alguns dos seus próprios membros, por tentar incluir, em 2003, ações de combate à fome nos recursos então previstos legalmente para a área da saúde.<sup>148</sup> Na décima segunda Conferência Nacional de Saúde, Gastão Wagner, então secretário executivo do Ministério da Saúde, ao criticar a postura da equipe econômica em afirmar que o país já teria um gasto grande com o social, porém ineficiente, assim se pronunciou: *Temos uma visão diferente. É necessário, para ter distribuição de renda, justiça social, felicidade, haver políticas públicas, saúde, educação, emprego, de*

---

<sup>146</sup> Francisco Menezes, do IBASE e membro do FNSAN. Artigo disponível em [www.ibase.org.br/modules](http://www.ibase.org.br/modules), Democracia Viva, IBASE, 2003, n. 16, acessado em 12/12/2005.

<sup>147</sup> *Carta de São Paulo*, FBSAN, julho/2003-SP, disponível no site [www.fbsan.org.br](http://www.fbsan.org.br), acessado em 04/12/2004.

<sup>148</sup> Essa medida foi também questionada pelo Ministério Público. O governo, então antevendo os problemas jurídicos que teria, acabou recuando dessa idéia.

*caráter universal. Agora, essas políticas precisam ter prioridades.*<sup>149</sup> Da mesma forma, o Conselho Nacional de Saúde e vários parlamentares do PT também se pronunciaram sobre a ilegalidade da inclusão de ações de combate à pobreza nos recursos destinados à saúde.

Essas estratégias do governo indicavam seu interesse em tentar compatibilizar o equilíbrio fiscal - e a política econômica então adotada - com o cumprimento das metas estabelecidas no FZ, seu principal programa social. Como conseqüência, o primeiro ano de funcionamento do FZ foi marcado pela ênfase de Lula no eixo do combate à fome e por não ter conseguido desencadear ações estruturais consistentes.

De outro lado, porém, é preciso novamente lembrar, o FZ engendrou, efetivamente, possibilidades para que a questão da segurança alimentar voltasse à pauta do debate público. Como resultado desse debate, a segunda Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em março de 2004, deixou assim traçadas as bases sobre as quais deveriam funcionar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar no país:

Instituir um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, garantindo a regulamentação das políticas de SAN como política pública integral, com Lei Orgânica e orçamento próprio, prevendo criação de fundo específico, com definição de ações, diretrizes, recursos e papel dos diferentes níveis de governo na obrigação do Estado de garantir o direito humano à alimentação; contemplando a gestão participativa (de atores da sociedade civil organizada e do governo nos três níveis), a regionalização e produção, realizando as Conferências como instâncias deliberativas, preferencialmente a cada dois anos, respeitando as questões de gênero, raça, etnia, geração e regionalidade e prevendo a criação de leis complementares nos estados e municípios.<sup>150</sup>

Assim, a distinção entre o eixo do combate à fome e o da segurança alimentar sinalizava, desde a formulação do projeto FZ, a tensão permanente a que ficaria exposto o programa: se constituir numa política de direitos cuja condição dependia da alteração dos rumos do modelo de desenvolvimento, ou ficar restrito a ações fragmentadas, compensatórias e fundadas no princípio da solidariedade, que estavam em sintonia com os objetivos do modelo de desenvolvimento implementado por FHC.

<sup>149</sup> Jornal *Folha de São Paulo*, 19/12/2003.

<sup>150</sup> Relatório Final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, março, 2004, pg. 11, a disposição no site: [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br), acessado em 09/09/2005.

No processo de implementação do programa no âmbito local, essa tensão gerou alguns resultados ambíguos, como mostra o exemplo da cidade de Maringá/PR, então governada pelo PT. De um lado, a formação do comitê gestor do programa na cidade e os encontros preparatórios para a Conferência de Segurança Alimentar criaram espaços públicos de debates cujo mérito foi possibilitar a confrontação entre uma visão mais ampla sobre o problema da fome com as práticas restritamente assistencialistas e pontuais desenvolvidas por muitas entidades sociais que participaram daquele processo. E, também, a própria realização da Conferência de Segurança Alimentar foi avaliada por alguns como um avanço, na medida em que possibilitou a explicitação das divergências que cercaram o primeiro ano de funcionamento do FZ. Segundo o depoimento de um indivíduo que compunha o governo municipal daquela cidade, integrava o conselho gestor do FZ e participou da II Conferência:

A conferência foi particularmente importante por ter propiciado um debate entre nós, dos movimentos sociais e de administrações municipais, e o governo federal, o presidente, os ministros. Estavam todos lá e pudemos falar o que não estamos gostando, discutir e colocar nossas propostas (7).

Além disso, naquela cidade, o anúncio do FZ conferiu importância e força a algumas experiências que então estavam previstas ou já em curso. Experiências que tinham forte identidade com os objetivos das políticas estruturais previstos no programa.<sup>151</sup>

Ao mesmo tempo e contraditoriamente, a ênfase do discurso de Lula na mobilização da sociedade contra a fome via solidariedade repercutiu naqueles que tinham influência ou poder de decisão no município, de tal forma que eles optaram por priorizar uma determinada linha de ação que restringiu a possibilidade de formulação de horizontes mais amplos de intervenção social. Conforme depoimento da então secretária da ação social do município:

---

<sup>151</sup> Como exemplo, havia no município a idéia de se implantar o Programa de Compra Direta de Alimentos, que previa a compra de alimentos de pequenos produtores da região para a distribuição a famílias em situação de risco. Tal programa visava ampliar o escoamento daquela produção e contribuir, assim, para a permanência dos pequenos agricultores no campo. Com o anúncio do FZ, esse programa ganhou mais importância no interior da gestão municipal e pode dar início a algumas das suas ações. Na mesma direção, se aquela gestão já estava se esforçando para implementar ações sociais que perpassavam várias áreas do governo, buscando uma perspectiva transversal, os princípios do FZ, também assim formulados, fortaleceram aquela perspectiva e contribuíram para sua concretização em alguns programas.

Logo que lançamos o FZ aqui em Maringá, o prefeito teve uma reunião com o Bispo e, depois me chamou dizendo: “olha, a gente avalia que a distribuição de cesta básica tem que ser uma prioridade, temos que conseguir mobilizar empresários e ampliar o número de cestas e famílias nessa distribuição.” E foi uma situação difícil para nós, porque na linha no FZ, a gente queria priorizar outros projetos. [...] Mas havia a empolgação do Bispo, que tinha uma cabeça boa, mas que me disse: “não, as pessoas não podem passar fome, o prefeito está falando como o Lula, a gente tem que priorizar isso primeiro, depois a gente vai articulando outras propostas” (6).

No seu primeiro ano de funcionamento, o FZ permaneceu, portanto, num terreno deslizando, no qual estavam engendrados tanto as possibilidades para a criação de políticas públicas mais amplas quanto os limites para essa criação. Limites determinados pela política econômica adotada e pela ênfase no apelo solidário contra a fome, que exatamente constituía elemento fundamental daquela política. Por conta de permanecer nesse terreno, o programa recebeu críticas de diferentes vertentes, que por razões também distintas, o apontaram como uma política assistencialista. O jornalista Luís Nassif, que escreveu várias vezes sobre o FZ, ao salientar os desencontros gerenciais que afetavam o programa, expôs uma crítica exemplar da perspectiva daqueles que defendiam que ele deveria adotar, efetivamente, a orientação da Comunidade Solidária:

[...] doações não podendo ser utilizadas por falta de aparato legal, federações, empresas, órgãos públicos, um amplo voluntariado à disposição, sem poderem ser aproveitados por excesso de burocracia e falta de planejamento. A saída para Fome Zero passa, inicialmente, por mudar a estrutura institucional. O Fome Zero precisa se tornar uma organização social [OS], com participação do governo e da sociedade civil, para não emperrar na burocracia pública. A OS serviria também para o governo aproveitar e mudar a conformação do Consea. É preciso parar com essa história de criar conselhos numerosos para estudar problemas e apresentar soluções. Isso não existe. Os conselhos podem ter o papel político e de marketing de convalidar ou, no máximo, aprimorar idéias já definidas por técnicos. Jamais de montar um plano de ação. O passo seguinte seria buscar gestores, especialistas em planejamento, que definissem um modelo lógico de atuação de todas as partes envolvidas, além de indicadores de acompanhamento. [...] Ou, então, precisa ter um modelo institucional que possa ser replicado em qualquer ponto do país. Tome-se como exemplo o Alfabetização Solidária. No programa, primeiro definiram-se as cidades com maior índice de analfabetismo. Depois, o MEC ia lá e, junto com a prefeitura, identificava pessoas que poderiam dar aulas para os adultos. Essas pessoas eram trazidas para universidades voluntárias, que as acolhiam e ministravam cursos de duas semanas. Depois, encontrava-se uma empresa privada para patrocinar a cidade. [...] Quando se fala em um modelo assim, tudo clareia. É

só pegar a receita e replicar em qualquer cidade. Hoje em dia, já existem ONGs que definiram modelos de atuação, criaram manuais e indicadores e passaram a distribuir "franquias sociais". Quem quiser repetir o trabalho em sua comunidade, é só entrar em contato com elas e requerer o manual e o treinamento.<sup>152</sup>

Numa perspectiva totalmente antagônica, para aqueles que esperavam que o programa se sustentasse no eixo da segurança alimentar, a ênfase conferida às ações solidárias denotava sua orientação assistencialista. Como exemplo, D. Mauro Morelli disse que [...] *o governo não tem que promover a solidariedade* e que estava *na hora de sair do discurso piedoso e assistencialista de campanha*.<sup>153</sup> Como contraponto a esse discurso, Morelli afirmou a necessidade de fortalecer o Consea e investir, de fato, num sistema de segurança alimentar para o país.

Na mesma direção de criticar a ausência das políticas estruturais e a ênfase no discurso solidário, o FZ foi criticado por alguns analistas. Assim, de acordo com Yazbek:

Até o momento, as ações implementadas pelo programa mostram-se conservadoras e apoiadas em forte apelo humanitário, sem claras referências a direitos. Nesse sentido, não rompem com a lógica neoliberal. [...] Romper com essa lógica e superar a identificação das políticas sociais em geral com o assistencialismo e com o poder desarticulador do clientelismo é o desafio (Yazbek, 2004: 111 e 112).

Em meio a muitas críticas, que também expressavam as disputas que então se faziam presentes em torno da definição da direção do governo Lula, o FZ, em fins de 2003 e início de 2004, passou por mudanças com a desativação do MESA e a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Bolsa-Família.<sup>154</sup>

<sup>152</sup> Trecho retirado da coluna de Luis Nassif, no jornal *Folha de São Paulo*, do dia 18/03/2003.

<sup>153</sup> Em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo*, em 30/01/2004.

<sup>154</sup> Cabe registrar, em linhas gerais, o balanço das principais ações realizadas dentro do FZ ao longo de 2003, que foram articuladas por diversas áreas do governo e envolveram, muitas delas, parcerias com prefeituras e empresas: realização dos encontros municipais e estaduais de segurança alimentar; distribuição de 1,3 milhão de cestas básicas para acampamento dos sem-terra, comunidades quilombolas e áreas indígenas; reforço da merenda escolar e da refeição hospitalar por meio do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar; atendimento de 2.570 produtores pelo programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar; construção de 6.843 cisternas na região do semi-árido nordestino; desenvolvimento e implantação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional; incentivo ao cooperativismo, com o investimento de 6,2 bilhões em programas de geração de renda; 99 empresas e entidades envolvidas em programas de inclusão social; doação de 7,3 milhões ao programa; implementação do Bolsa-Família, que atingiu, no final de 2003, 3,6 milhões de famílias; além de ações referentes a regularização de áreas fundiárias, parcerias com empresas e prefeituras para a implementação de restaurantes populares e cozinhas comunitárias e a emissão gratuita de registro de nascimento. Informações retiradas de *Principais ações implementadas pelo Programa Fome Zero – Balanço de 2003*, disponível no site [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br), acessado em 27/04/2004.

#### 4.2 A saída do Fome Zero do centro das lutas políticas

O Programa Bolsa-Família (BF), lançado em outubro de 2003, unificou os quatro programas de transferência de renda do governo federal - Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação. Nesse sentido, uma das ações que compunha o FZ, o Cartão Alimentação, passou a integrar o BF, definido, a partir de então, como o “carro-chefe” do programa de combate à fome.

Essa unificação tornaria os programas de transferência de renda, segundo o governo, mais racionalizados e eficazes, na medida em que a família passaria a ser a referência do recebimento do benefício, e não os indivíduos, o que proporcionaria, também, um aumento nos valores repassados. A unificação desses programas aumentaria também, segundo o governo, o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas. Para receber o BF, elas teriam de manter em dia a caderneta de vacinação dos filhos, comprovar sua presença na escola, freqüentar os postos de saúde da rede pública e também participar de atividades de orientação alimentar e nutricional e de programas de alfabetização e cursos profissionalizantes.

Na mesma direção, a desativação do MESA e a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome visavam a assegurar a articulação das ações sociais do governo, imprimindo a essas mais coesão e eficiência em termos de resultados. Vale mencionar aqui que a constituição de um ministério específico de segurança alimentar nunca encontrou respaldo no FBSAN, que avaliava que esse formato institucional apresentava limites para garantir a transversalidade das políticas. A mudança realizada não correspondeu totalmente às expectativas desse campo, que defendia a criação de uma secretaria de governo para a segurança alimentar ligada diretamente ao presidente. No entanto, a escolha de Francisco Menezes do IBASE, membro do FBSAN, como presidente do Consea, foi recebida com entusiasmo, já que, comprometido com a questão da segurança alimentar, ele poderia impulsionar e fortalecer o debate acerca dessa temática naquele conselho.<sup>155</sup> É importante notar que essa escolha também se deu num momento em que

---

<sup>155</sup> De fato, de acordo com uma entrevista, *Chico Menezes deu um outro pique, outro caráter ao conselho*, que passou efetivamente a discutir a questão do sistema de segurança alimentar (5).

Lula ordenou aos seus ministros que participassem efetivamente daquele conselho no sentido de fortalecê-lo.

A escolha de Patrus Ananias como Ministro do Desenvolvimento Social também foi avaliada como mais um sinal de que o eixo da segurança alimentar teria mais condições de ser fortalecido no interior do FZ. Pelo depoimento de uma pessoa que participa do FBSAN, pode-se perceber como essa indicação foi recebida:

O governo não é um bloco homogêneo. A nossa aposta é tentar colaborar com a “parte” do governo que o ministro Patrus representa, que se preocupa com uma política de segurança alimentar. [...] a gente tem procurado *empoderar*, colaborar com aqueles que, na disputa, defendem princípios que o fórum durante toda a década de 90 tem defendido (11).

Por parte do governo, tais mudanças buscavam recuperar a credibilidade do FZ enquanto política que deveria ser a sua principal marca. Nesse sentido, Lula não abriu mão de manter a chamada do combate à fome como marca da sua gestão<sup>156</sup>, criando, inclusive, um grupo de trabalho do FZ no interior do governo para assegurar que não fosse perdida a unidade das ações do programa. Tais ações são desenvolvidas em diferentes ministérios e estão distribuídas nos seguintes eixos: a) ampliação do acesso aos alimentos (que envolve programas como o BF e o Programa Nacional de Merenda Escolar); b) fortalecimento da agricultura familiar (que inclui, entre outros, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar); c) geração de renda (no qual o programa da economia solidária está localizado) e, finalmente, d) articulação com a sociedade e mobilização social (eixo que inclui a mobilização de parcerias com empresários e entidades, mutirões e doações, além do atendimento nos Centros de Referência de Assistência Social e da diretriz de garantir o controle social dos programas desenvolvidos).<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup>Lula quis que os cartões do Bolsa- Família carregassem um selo do Fome Zero e fez questão de incluir essa chamada na denominação do novo ministério, que ficou Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome.

<sup>157</sup>Dentro desses eixos, foi implementada uma série de ações e programas para além daqueles citados no corpo do texto. De acordo com o balanço feito para o FZ de 2003 a início de 2006, o governo federal investiu, no total, 27,3 bilhões de reais em ações de combate à fome. O BF chegou a 9 milhões de famílias com renda *per capita* até 120 reais; 143 mil cisternas e 96 restaurantes foram construídos; 12 unidades de banco de alimentos estão em funcionamento; 22.000 famílias foram atendidas pelo programa de hortas comunitárias; 3,8 milhões de cestas básicas foram distribuídas para grupos vulneráveis; o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar atingiu 182,2 mil produtores e pecuaristas e o Programa de Fortalecimento

Embora o combate à fome tenha permanecido como marca da ação social do governo, as mudanças realizadas sinalizavam possibilidades para que a política de segurança alimentar ganhasse espaço efetivo no interior do FZ. É significativo, por exemplo, que Frei Betto, o então coordenador do mutirão cívico daquele programa, tenha dito que não seria mais disponibilizado pela internet o balanço das doações feitas em função de não valorizar muito esse aspecto do FZ, que, na sua visão, não era essencialmente assistencialista.<sup>158</sup> Assim, de fato, foi possível perceber que, depois do primeiro ano de governo, o apelo solidário contra a fome deixou de comparecer com tanta ênfase no discurso governamental.<sup>159</sup>

No entanto, é fundamental notar que, paralelamente a essas mudanças, o FZ, como programa, foi deixando de ser alvo prioritário das atenções e de mobilizar, em torno de si, disputas e dissensos. Ele se deslocou do centro das disputas políticas na mesma medida em que foi ficando cada vez mais evidente o fato de que a direção geral do governo Lula não apontava, efetivamente, para alterações nas bases do modelo de desenvolvimento então vigente no país. Essa evidência colocava em xeque o FZ tal como foi definido inicialmente, ou seja, como um programa conformado pela articulação de políticas estruturais e emergenciais visando a mudanças sociais mais profundas.

Dentre outros fatores e acontecimentos que tornaram evidente o fato de que o governo Lula não seria marcado por desencadear tais mudanças, uma em particular deve ser citada. Se, como registrei anteriormente, na argumentação de José Graziano, as ações do FZ só fariam sentido no interior de um planejamento estratégico macroeconômico que deveria ser realizado no âmbito do Plano Plurianual (PPA) do Governo para 2004-2007, o resultado

---

da Agricultura Familiar, 700 mil famílias; 1,34 milhão de famílias recebeu atendimento nos Centros de Referência da Assistência Social; 106 empresas e entidades foram envolvidas em parcerias para viabilizar as ações do FZ, que recebeu, desde 2003, 42 milhões de reais em doações. Informações retiradas de Balanço 2006 do Fome Zero, disponível em [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), acessado em 03/02/2006.

<sup>158</sup> Retirado de matéria publicada pelo jornal *Folha de São Paulo*, 06/07/2004.

<sup>159</sup> Vale mencionar que Oded Grajew, o responsável por articular o engajamento empresarial nas ações do FZ, não permaneceu no governo e, embora sem oferecer maiores justificativas, disse que assim o fazia porque considerava que sua atuação na sociedade civil poderia ser mais eficiente. Frei Betto, o outro coordenador do eixo de mobilização social do programa, no qual as parcerias com os empresários estavam incluídas, também saiu do governo preferindo não falar muito dos seus motivos, embora a imprensa tivesse registrado seus ruídos de insatisfação com os rumos gerais do governo. Com a saída de seus coordenadores iniciais e com as mudanças que o programa passou em fins de 2003 e início de 2004, o eixo da mobilização social, até o momento em que pude pesquisar, pareceu ter ficado sem lugar muito certo. Não se sabia se ele ficaria vinculado diretamente ao gabinete de Lula ou se passaria a ser responsabilidade do MDS. É importante notar, contudo, que tal eixo, como demonstra o balanço do FZ mencionado anteriormente, permaneceu ativo no programa, bem como as parcerias com os empresários.

desse planejamento acabou marginalizando a participação que tinha sido mobilizada em torno da sua elaboração e ficou restrito aos imperativos colocados pelas opções tomadas na área da política econômica. Constatando isso, em abril de 2004, a Inter-redes, que havia se proposto a contribuir no processo participativo de elaboração do PPA justamente para que ele cumprisse sua promessa inicial, endereçou as seguintes críticas ao governo:

Essa iniciativa do governo federal, capitaneada pela Secretaria Geral da Presidência, revestiu-se de especial relevância, pois instalou a possibilidade de debate entre governo e redes, articulações e movimentos da sociedade civil sobre as diretrizes para um novo modelo de desenvolvimento brasileiro, socialmente justo e ambientalmente sustentável, que também pudesse aprofundar as estruturas democráticas de controle social sobre o PPA e sobre os recursos públicos. [...] Contudo, mais uma vez nos decepcionamos com os passos que estão sendo dados pelo governo na construção efetiva dessa participação social no PPA. Após debates em todos os estados e o envio do Projeto de Lei do PPA ao Legislativo, diversas organizações e redes [...] constataram que o rico processo participativo de consulta realizado com a sociedade civil não foi sequer tema de debate. O que mobilizou a atenção dos parlamentares e da mídia foi a insistência do governo e da base governista no Congresso em manter a todo o custo o compromisso de superávit primário de 4,25% do Produto Interno Bruto – PIB durante os quatro anos do PPA.<sup>160</sup>

Como programa que deveria articular políticas estruturais e emergenciais, o FZ expressava em si, portanto, uma expectativa de mudanças que o governo demonstrava não tornar realidade, como se evidencia em posturas como essa que marcou o resultado do PPA. Além disso, é importante notar que, por um lado, a unificação dos programas de transferência de renda no BF foi avaliada positivamente por segmentos do FBSAN e por outros segmentos do campo tradicionalmente aliado do PT, como exemplifica a seguinte afirmação de Cândido Grzybowski, do IBASE:

O Fome Zero como programa começou muito mal, somando-se a muitos outros programas parciais de distribuição de renda, facetando de diferentes maneiras uma população excluída que, no entanto, é uma só. Justamente a unificação dos programas no Bolsa-Família foi o passo fundamental na direção da cidadania e de implantação da renda básica como direito. (Grzybowski, 2005: 24).

---

<sup>160</sup> Comunicado Inter-redes e ABONG, agosto de 2004, disponível em <http://rebea.org.br/rebea/arquivos/afastamentointer-redes.pdf>. Acessado em 10/10/2005.

No entanto, no interior do FBSAN, determinados segmentos avaliaram que a definição do BF como carro-chefe do FZ teria descaracterizado esse programa como política ampla voltada a garantir a segurança alimentar. Para esses, o BF, no contexto mais geral do governo, era a expressão de uma política compensatória, que procurava amenizar os efeitos produzidos pela política agrícola então em curso, que priorizava o agronegócio, promovendo exclusão social e insegurança alimentar. De acordo com entrevista de uma pessoa que integra o FBSAN e é membro do Consea:

A política que predomina no campo é a do agronegócio, que gera exclusão que, por sua vez, é enfrentada com o BF. Existe, então, uma contradição. [...] O FZ anunciava políticas estruturantes que não tiveram peso no interior do programa. Ele não é expressão de uma política de segurança alimentar (19).

Aqui vale mencionar que programas de transferência de renda, como o BF, estão sendo colocados por pesquisas do Banco Mundial como alternativas às formas de intervenção fundadas naquela articulação *trabalho, direitos e proteção social pública*. Isto porque conseguiriam, nessa visão, focar, com mais eficiência, os recursos nos segmentos mais pobres. É para essa direção que apontou uma pesquisa daquela instituição, informando que 55% das transferências previdenciárias líquidas no Brasil vão para os 20% mais ricos, 74% vão para os 40% mais ricos e apenas 13% dessas transferências chegam aos 40% mais pobres. Como contraponto, no BF, 73% dos seus recursos vão para os brasileiros que estão entre os 40% mais pobres, uma parcela de 44% dos seus recursos consegue atingir os 20% mais pobres e apenas um montante de 14% dos recursos desse programa são apropriados pelos 40% mais ricos. A conclusão é óbvia: os recursos do BF estão chegando, de fato, aos mais pobres, enquanto que as transferências regulamentadas do sistema previdenciário beneficiam os mais ricos e custam bem mais aos cofres públicos.<sup>161</sup> Conclusões como

---

<sup>161</sup> Dados publicados pelo jornal *O Estado de São Paulo*, 09/10/2005. Nessa mesma matéria, o jornal divulgou uma discussão que está sendo feita por outros analistas: o Bolsa-Família confere, hoje, um potencial eleitoral para Lula, pois as regiões atendidas pelo programa são as que mais têm aceitabilidade do governo e o Bolsa-Família é, explicitamente, apontado como o motivo desse apoio. Apoio que tem invertido a base eleitoral de Lula, que se desloca dos setores de classe média para as camadas pobres da população. Francisco de Oliveira qualifica, inclusive, o Bolsa-Família como componente essencial do atual *lulismo*, cujo suporte é seu carisma pessoal combinado com a vasta clientela que está sendo arregimentada com o programa. Para Oliveira: *O lulismo, se confrontado com a literatura latino-americana, é um populismo diferente do de Vargas, Perón ou Cárdenas. Estes fizeram de forma autoritária a inclusão dos pobres na política. Já o lulismo tira os pobres da política e os leva para o clientelismo*, em entrevista ao mesmo jornal, do dia 04/07/2005.

essas, que sempre aparecem acompanhadas de dados estatísticos, têm tido um efeito político importante, pois fortalecem no horizonte das intervenções sociais a retirada dos direitos regulamentados ao mesmo tempo em que legitimam programas assistenciais focalizados e condicionados a contrapartidas.

No debate realizado entre 2003 e 2004 sobre o aumento do salário mínimo, tais conclusões se fizeram presentes. Posições de dentro e de fora do governo Lula defenderam, naquele debate, que um aumento substantivo do salário mínimo exigiria sua desvinculação do aumento dos benefícios da previdência. Também algumas posições sugeriram o descontingenciamento dos recursos da área social para que seu emprego pudesse ser flexibilizado, inclusive direcionado para um aumento do mínimo. Outras posições, também dentro e fora do governo, enfatizaram, com base em estudos estatísticos, que seria mais eficaz, do ponto de vista da redução da pobreza, aumentar o recurso pago pelo BF e não o salário mínimo.

As críticas a essas posições vieram não apenas de segmentos organizados da base aliada do PT, mas também de alguns analistas. Luiz Gonzaga Belluzo, economista, argumentando que as posições favoráveis ao aumento do BF não consideravam que a elevação do mínimo faz subir toda a escala de salários, foi ao cerne da questão: *Você está substituindo uma política que é reguladora do mercado de trabalho por uma política focalizada.* Lena Lavinas, da UFRJ, concordando com o argumento de Belluzo, salientou: *Transformar salário em benefício assistencial é surpreendente num país cuja presidência está nas mãos da maior liderança sindical.*<sup>162</sup>

Esse debate deixava também claros os limites que o BF tinha para se configurar como carro-chefe de uma política ampla de segurança alimentar, orientada a garantir direitos, como estava definido a partir do FZ.

Diante desse contexto, como afirmei anteriormente, o FZ, como programa, deixou de ser o nódulo dos conflitos que foi no primeiro ano de governo, expressando a ausência de perspectiva de que esse pudesse construir políticas sociais coesas articuladas a mudanças mais profundas. No entanto, isso não significava que as disputas políticas não poderiam continuar a ser feitas no “varejo”, pois naquele governo, não obstante sua direção mais geral, havia espaço para tanto, como, por exemplo, o próprio espaço do Consea. Dessa

---

<sup>162</sup> Declarações retiradas de uma reportagem do jornal *Folha de São Paulo*, edição de 22/06/2004.

forma, se o FZ deslocou-se do centro das disputas, essas continuaram sendo travadas em torno de algumas questões que cortavam transversalmente as diretrizes do programa e que determinavam muito do conteúdo e do ritmo que assumiam suas políticas específicas. De acordo com o depoimento de uma das coordenadoras do FBSAN, que também é membro do Consea:

O FZ é um somatório de políticas [...] principalmente depois da instituição do Bolsa-Família como seu carro-chefe. Paramos de fazer a discussão do FZ como programa e passamos a acompanhar, no interior do governo, as políticas que, para além do FZ, têm um sentido estrutural para a gente, mesmo que tais políticas sejam pequenas ainda no interior do governo. Nem no Consea o FZ é muito discutido (19).

Nesse contexto, por exemplo, em torno do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar, ambos integrantes das diretrizes do FZ, armou-se uma trama conflituosa em torno de determinadas questões que muitas vezes extrapolavam a agenda estrita daquelas diretrizes. Além da reforma agrária, aquela trama incorporou questões mais amplas referentes à política agrária, política externa e gestão dos recursos naturais.

As disputas referentes à definição daquelas questões recortaram espaços variados no interior do governo, desde o Consea até ministérios diversos, alguns dos quais nem envolvidos diretamente com as diretrizes do FZ, como o Ministério do Meio Ambiente. Elas também mobilizaram fortemente segmentos da sociedade civil, articulados em torno de interesses conflitantes, como os setores do agronegócio e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra. Segmentos, inclusive, que tinham, muitas vezes, representantes ocupando cargos no governo.

As disputas travadas em torno daquelas questões expressaram os interesses e projetos políticos conflitantes que o governo Lula tentou acomodar no seu interior. Como exemplo, pode-se citar as divergências existentes entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Embora tais ministérios não sejam homogêneos politicamente, de acordo com a análise de Luzzi (2005), é possível dizer que eles expressam, de forma bastante geral, duas visões distintas de política agrária, traduzindo, por sua vez, também, distintas visões sobre o arco de questões envolvidas com a política de segurança alimentar.

Assim, de um lado, há no interior do governo os interesses do agronegócio, localizados no MAPA, para os quais a adoção de uma política agrícola voltada à exportação já seria parte integrante de uma política de segurança alimentar. Nessa visão, a abertura do mercado interno aos produtos agrícolas tanto permitiria o acesso àqueles produtos que eventualmente não são produzidos internamente quanto faria baixar os preços dos alimentos. A estratégia exportadora e o investimento no agronegócio foram fortemente defendidos por esses setores, inclusive pelo peso que as exportações dos produtos agrícolas tem na balança comercial. Esse campo trabalha no sentido de evitar a construção de marcos normativos que regulem a propriedade fundiária, defendendo que a melhoria das condições de vida no campo deve pressupor menos a reforma agrária e muito mais a intensificação do uso de tecnologias voltadas a modernizar a agricultura. Nesse sentido, as camadas que vivem no campo, e que não teriam condições de ser incluídos por essa política, deveriam ser beneficiadas por políticas sociais específicas.

Ainda de acordo com Luzzi (2005), no MDA preside outra visão. Os interesses que se articulam mais nesse ministério defendem a reforma agrária como política para alterar a estrutura fundiária e redefinir as relações de poder. Nesse campo, há uma defesa forte em torno de instrumentos regulatórios que assegurem a função social da propriedade e, diferentemente do anterior, nele se afirma a necessidade de proteger o mercado interno como pré-condição para garantir a segurança alimentar, fortalecer a agricultura familiar e promover justiça no campo.

Nas disputas entre essas forças distintas, o Ministério da Agricultura tem se esforçado por mostrar que não haveria contradição entre expansão do agronegócio, preservação ambiental e sustentabilidade social. Na mesma direção, defende que não haveria contradição numa política agrária voltada para defender tanto a agricultura familiar como o agronegócio. Essa visão recebe o respaldo do núcleo decisório do governo que, nos momentos de embates, tem privilegiado os interesses do agronegócio. Como analisou Luzzi:

Apesar do discurso de complementaridade das duas agriculturas [a familiar e a do agronegócio] feito pelo Mapa [Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento], não está claro, e tampouco demonstrado, que ela exista. Pelo contrário, a expansão do agronegócio e a abertura de fronteiras têm criado sérios problemas para a agricultura familiar – problemas ambientais e exclusão de agricultores – o que leva ao aumento dos conflitos no campo. Fica explícito que os

interesses dos dois setores são distintos e, muitas vezes, contraditórios. [...] a proposta que fortalece a agricultura familiar e caminha na direção de um modelo alternativo de desenvolvimento não tem apoio do governo para ser realizada. O MDA não tem apoio político e também não tem recursos para expandir essas políticas alternativas realizadas em pequena escala. Não existe proposta de ampliação e de articulação em um projeto nacional. (Luzzi, 2005: 43).

Na mesma direção, se no governo Lula as negociações sobre a definição da política externa passaram a incorporar os interesses da agricultura familiar e da política de segurança alimentar, diferente do governo anterior que tinha posição hegemônica a favor da liberalização do mercado, por outro lado, o Consea, que tem procurado intervir naquelas negociações, considera que ainda tem sido insuficiente a forma como as posições brasileiras defendem aqueles interesses nos fóruns internacionais.<sup>163</sup>

Como resultado dessa postura, o governo Lula tem sido criticado pelos limites que impõe ao fortalecimento do eixo da agricultura familiar dentro da definição geral da política agrária e, também, por promover políticas contraditórias, financiando, de um lado, a agricultura predatória, de outro, intervindo para recuperar áreas degradadas. Tem também sido criticado pela sua insuficiente política de reforma agrária.<sup>164</sup>

O documento que sistematizou os debates realizados no início de 2006, por ocasião da *Conferência mais dois*, cujo objetivo foi avaliar o andamento da implementação das diretrizes tiradas na II Conferência de Segurança Alimentar, expressou, também, de certa forma, esses mesmos apontamentos. Nesse documento, foi reconhecida tanto a importância do BF para melhorar a qualidade de vida dos segmentos empobrecidos quanto o avanço que representou a unificação dos programas de transferência de renda. Mas também ficou registrada a avaliação dos limites que carrega essa estratégia, pois ela *não altera os fatores estruturais do modelo econômico* vigente. De forma geral, o documento avaliou como fatores positivos o fato da segurança alimentar estar pautada no debate, a criação de mecanismos de participação como parte da política de segurança alimentar, a implantação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional e a implementação de programas de

---

<sup>163</sup> Tal consideração foi registrada no documento *II Conferência mais 2*, Encontro Nacional de SAN, subsídios para os eventos preparatórios, Consea, abril de 2006.

<sup>164</sup> Vale mencionar, nessa direção, que uma das questões centrais envolvidas nessa política diz respeito à revisão dos índices de produtividade utilizados para a desapropriação de terras, que ainda são de 1975. Existe forte demanda dos movimentos sociais por essa revisão, cuja definição tem, no entanto, demorado para acontecer porque envolve interesses bastante antagônicos que se fazem presentes dentro e fora do governo.

economia solidária. Além disso, avaliou positivamente o aumento de recursos destinados aos programas da agricultura familiar, bem como o fortalecimento do INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - e a melhoria das condições de financiamento para os assentados. Mas também salientou que a política econômica do governo dificulta a realização do direito humano à alimentação adequada por não privilegiar a distribuição de renda e o desenvolvimento sócio-econômico sustentável e por não viabilizar recursos suficientes para a concretização da política de segurança alimentar. Também ficou registrado nesse documento que a política agrícola do país não se fundamenta na segurança alimentar e que a política de reforma agrária tem alcance limitado diante da concentração fundiária existente no país. Finalmente, cumpre notar que o documento tirou como orientação rejeitar vigorosamente os argumentos que defendem que os recursos destinados à *garantia de direitos e emancipação dos pobres são excessivos e indevidos*.<sup>165</sup>

Esses registros podem ser tomados como um retrato geral dos resultados promovidos pelo governo Lula. Tal governo criou condições para a formulação de uma política nacional de segurança alimentar, cujo projeto está sendo debatido no congresso, como também abriu espaço para que determinadas demandas sociais relacionadas a essa temática se transformassem em programas voltados a diminuir as vulnerabilidades de muitos que vivem no campo e na cidade. Também possibilitou a formulação do Sistema Único de Assistência Social, que regulamentará dispositivos para incluir, efetivamente, a assistência social como um pilar das políticas de seguridade. De outro lado, porém, o governo Lula implementou uma política econômica cujas exigências recolocaram, no debate político, a questão da desregulamentação de direitos e impediram a concretização de políticas universais mais amplas orientadas para garantir direitos. Considerando argumentos semelhantes a esses, Jorge Durão afirmou que o governo Lula se apresenta para a sociedade como um mosaico de projetos que não formam um todo coerente (Durão, 2004).

Nessa mesma linha de conclusão, pode-se dizer que o FZ comportou fragmentos daqueles projetos distintos. Por isso, o programa foi incapaz de satisfazer plenamente os campos políticos que disputam os rumos da democracia no Brasil. Num primeiro momento, foi alvo de fortes críticas, com conteúdos absolutamente antagônicos e, num segundo momento, foi deslocado do centro das disputas políticas, traduzindo a percepção geral de

---

<sup>165</sup> II Conferência mais dois. Documento Síntese das contribuições dos estados, Consea, maio de 2006.

que o governo Lula não seria marcado por desencadear e implementar ações coerentes e articuladas na direção de mudanças mais amplas. Expectativa que foi exatamente anunciada pelo FZ.

#### 4.3 Fome Zero, participação solidária e deslocamentos políticos no PT

Diante dessas considerações, pode-se concluir que, diferentemente do FZ, a experiência analisada anteriormente, a Comunidade Solidária, ganhou uma orientação política coesa. Apesar dos conflitos e das disputas que ela envolveu, a CS estava afinada com os objetivos amplamente compartilhados pelo governo FHC e que, em larga medida, eram também compartilhados com a sua base social. Nessa direção, tal experiência concretizou, de forma coerente com a política mais ampla que vigorou no governo FHC, um modelo de intervenção social fundado nos princípios da participação solidária.

Cabe analisar como no FZ, que se expressou em fragmentos de projetos distintos, foram incorporados alguns elementos daqueles princípios. Nesse sentido, enquanto na CS a arquitetura do discurso solidário se ancorou em bases racionais, em argumentos que procuravam contrapor “políticas estatais burocratizadas, ineficientes e assistencialistas” a “parcerias ágeis, flexíveis, eficazes e cidadãs”, na “versão” Lula, a presença do discurso solidário se revestiu muito mais de um apelo patriótico e religioso:

Creio em um futuro grandioso para o Brasil porque a nossa alegria é maior do que a nossa dor. A nossa força é maior do que a nossa miséria. A nossa esperança é maior do que o nosso medo. E é por isso que eu conclamo: vamos acabar com a fome em nosso país! Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional como foram, no passado, a criação da Petrobrás e a memorável luta pela redemocratização do País.<sup>166</sup>

Para combater a fome é preciso convencer os que comem a estender a mão para os que não comem [combater a fome no país é um] compromisso ético, moral e cristão. É sobretudo uma profissão de fé, de estender as mãos àqueles que não tiveram as mesmas oportunidades que eu tive.<sup>167</sup>

Além disso, à diferença da CS, o FZ foi formulado a partir de um conjunto de forças que enfatiza a importância do Estado nas políticas sociais, na direção de universalizar

<sup>166</sup> Fragmentos do primeiro discurso feito por Lula no Congresso Nacional, publicado pela revista *Carta Capital*, na edição de 08 de janeiro de 2003, ano IX, nº 222.

<sup>167</sup> Depoimento publicado pela *Folha de São Paulo*, em 15/12/2003.

políticas para promover cidadania. Ou seja, o eixo da solidariedade não é compartilhado nem pelo governo petista como um todo, nem é o eixo por meio do qual sua base social tradicional, inclusive aquela que participou da elaboração do FZ, demanda políticas sociais.

Por isso, não à toa, o FZ foi recorrentemente afirmado como uma política de Estado, aparecendo nos discursos dos seus defensores como uma iniciativa diferente daquelas políticas que transferem responsabilidades sociais para a sociedade civil. Nessa perspectiva, de acordo com depoimentos de entrevistas, o apelo à solidariedade não esvaziava a responsabilidade do Estado em relação à questão da fome nem esvaziava o caráter do FZ enquanto política estatal, diferentemente do que ocorreu com a Comunidade Solidária implementada por FHC:

Quando o presidente afirma seu compromisso em assegurar três refeições diárias a todo brasileiro, pode parecer simples, mas ele também está falando em inverter prioridades, ele está falando que o Brasil precisa passar por uma radical mudança na forma de governar, na forma de usar o orçamento público. Garantir três refeições diárias envolve mudanças na produção dos alimentos, na distribuição [...] significa construir um novo paradigma.[...] Acho que tivemos um grande ganho, que de modo nenhum pode ser comparado à Comunidade Solidária, **porque essa já nasceu de um processo paralelo**, era a primeira dama que estava assumindo. No nosso caso, não. **O FZ deixa claro o leque de exigências que traz ao governo. O FZ é uma política desse governo** (5).

[O Fome Zero mostra] que há uma **política de Estado, de governo**, mas há uma clareza de que somente com a participação da sociedade, das organizações do setor privado com públicos é que vamos poder, de fato, acabar com a fome (12).

Assim, as parcerias com a iniciativa privada, baseadas no apelo solidário, seriam integrantes das ações do FZ, mas não constituiriam seu centro vital. Para Patrus Ananias, por exemplo, a intenção do governo Lula era exatamente recuperar o papel central do Estado como responsável pelas políticas sociais, desconstruído pelas parcerias de FHC:

Se o presidente Fernando Henrique Cardoso prestou um desserviço ao Brasil, não foi só na política econômica. Foi também no desmonte do Estado, privilegiando ações com ONGs e OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público). Estamos reconstruindo o Estado brasileiro. Queremos parcerias com empresários e ONGs, mas estamos determinados a recolocar o Estado em seu lugar.<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup> Trecho de entrevista concedida à *Folha de São Paulo*, 03/09/2004.

A justificativa das parcerias com o setor privado lucrativo e não lucrativo partiu, tanto no FZ como na CS, do reconhecimento de que o Estado sozinho não consegue enfrentar, atualmente, os graves problemas que afligem o país. Mas, a diferença é que, na CS, buscou-se, o tempo todo, sublinhar que suas iniciativas não eram integrantes de uma estratégia formulada desde o Estado. Como já foi mencionado, no jogo da luta política, as parcerias foram definidas, naquela experiência, como contrapontos inovadores e positivos em relação às políticas estatais. No FZ, ao contrário, a defesa das parcerias não foi feita por essa chave e, diferentemente do que ocorreu com a experiência anterior, elas, embora tenham incentivado, à semelhança da CS, uma ONG especificadamente formada para atuar no programa, jamais colocaram no horizonte do governo o deslocamento do FZ para a responsabilidade de um ator não estatal. No governo Lula não se quis negar, ao contrário, desejou-se sublinhar que o programa era governamental.

Além disso, é fundamental notar que a implementação da CS se fez por meio da desmontagem de uma instância institucional que havia aberto a decisão das políticas públicas à participação social. Nessa medida, suas parcerias deveriam expressar menos confronto e mais sinergias entre Estado e sociedade civil, sendo apresentadas exatamente como contraponto positivo a uma participação deliberativa, como se desenhava desde o Consea. No governo Lula, diferentemente, o discurso das parcerias com os empresários e o da mobilização solidária se fez acompanhar da reinstalação daquela instância institucional de participação.

O FZ ficou cercado de elementos, portanto, que não correspondem à concepção que procura conferir conteúdos modernos às idéias de parcerias e solidariedade dentro da perspectiva da participação solidária. Concepção que se mostrou com clareza nos discursos que embasaram a CS.

No entanto, se o governo Lula não concretizou, na sua essência, via FZ, o projeto de participação desenhado desde o discurso da participação solidária, ele, por outro lado, também não implementou o projeto de participação social que sua base social tradicional esperava. Chamando a responsabilidade em relação à pobreza e à fome para o Estado, o governo não foi capaz, no entanto, de desencadear, a partir daí, uma nova forma de exercício de governo pela qual fosse possível construir outros consensos a respeito do padrão de desenvolvimento. Assim como já registrei anteriormente em relação à frustração

causada pela maneira como o governo encaminhou o Plano Plurianual de 2004-2007, não incluindo as deliberações tiradas da participação da sociedade, o relatório do Mapas, projeto constituído por um conjunto de ONGs e coordenado pelo IBASE para monitorar as políticas participativas desenvolvidas naquele governo, reconhece que foram muitos os espaços participativos criados no governo Lula, mas a tais espaços faltou poder real de decisão:

A ascensão do Partido dos Trabalhadores à presidência da República despertou expectativas de renovação política e de abertura à participação em movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Essas forças tomaram parte, junto com os fundadores do PT e outros atores políticos, das lutas que culminaram na queda da ditadura militar e na redemocratização do Brasil. A percepção predominante era a de que a eleição de Lula representava o triunfo dessas mobilizações e levaria à consolidação de um novo modo de fazer política no país. O Projeto Mapas surgiu nesse contexto, como uma iniciativa que visava o monitoramento dos espaços de participação no governo Lula. A trajetória desse acompanhamento é a história das frustrações das organizações da sociedade civil com a pouca importância política atribuída a esses mecanismos e com decisões como a manutenção da política econômica conservadora e de um modelo de alianças que privilegia partidos conservadores, o mercado financeiro e o agronegócio (Mapas, 1995: 2).

Embora os espaços participativos tenham aumentado, criando inclusive oportunidades para que o debate e as disputas ocorram, como é o caso do Consea, a participação não foi *o motor das políticas do governo Lula* na direção de construir uma nova correlação de forças na sociedade e um novo consenso a respeito do padrão de desenvolvimento. Ao contrário, sua política de governabilidade obedeceu à lógica mais tradicionalmente característica do exercício do poder no Brasil, fazendo dos cargos públicos moeda política para garantir apoio. Nesse sentido, o governo Lula foi marcado pela tentativa de compor alianças, segundo aquela lógica, com forças e setores cujos interesses são radicalmente distintos. Alianças nas quais foram sendo acomodados representantes de campos historicamente opositores.

Desde uma perspectiva mais ampla, essa política do governo Lula expressou, com força, um deslocamento importante que veio se operando no PT ao longo da década de 90, dentro do contexto da aposta do seu campo político em transpor para o Estado o projeto constituído nas lutas sociais das décadas anteriores. Sob disputas internas e como resultado delas, esses deslocamentos implicaram em privilegiar o Estado e a estrutura estatal como arena privilegiada de luta política. Conforme Feltran:

A arena que o partido estabelece como lócus privilegiado para a construção da hegemonia do projeto “democrático-popular” [...] deixa de ser a sociedade civil e passa a ser o *Estado*. Esse deslocamento não é trivial. Se ocupar o Estado é projeto de qualquer partido político, o ponto a ser destacado aqui é outro: a mudança de ênfase estratégica do PT indica, neste caso, inversão em toda a estratégia de construção da hegemonia do projeto político “democrático-popular”, nascido no final dos anos de 1970. [...] Nesse deslocamento, muitas coisas se modificam; pois a nova estratégia partidária solicita obviamente que, como primeira prioridade, o partido deveria chegar ao Estado. [...] Para tanto, são agora prioridades do partido: investimento em marketing político; conquista das classes médias; moderação do discurso; alianças com setores empresariais; ampliação da base de alianças eleitorais com outros partidos. (Feltran, 2006: 397 e 398, grifos do autor).

Nesse contexto, o debate acerca das estratégias de campanha foi privilegiado em detrimento do debate programático, como assim reconhece uma entrevistada que compõe, hoje, o governo Lula:

A própria evolução do partido nos anos 90, as disputas, as campanhas para vereador, prefeito, governador, senador, etc., fez com que a gente perdesse um pouco o espaço de debate interno sobre um projeto de nação (5).

A ausência de um debate político programático, exatamente no momento em que o país passava por transformações importantes como a própria implementação das reformas neoliberais, teve conseqüências, pois o “projeto democrático e popular” não tinha respostas suficientemente elaboradas para determinadas questões que se armavam como fundamentais no novo contexto dos anos 90 e interpelavam os diferentes projetos em disputa. Assim, se as experiências de administrações municipais petistas anunciaram ou concretizaram, ao longo dos anos 90, uma série de inovações em termos de princípios e de gestão de políticas públicas, por outro lado, como apontou Paes de Paula (2005), elas tiveram limites para articular suas inovações a uma estratégia mais ampla de mudanças no Estado. Tais experiências não tinham, por exemplo, respostas suficientemente formuladas para a crise financeira do Estado e suas políticas participativas, embora tenham deixado um legado notável para a democracia brasileira, não vieram acompanhadas por mudanças mais amplas na estrutura administrativa do poder público. Tais limites traduziam as insuficiências programáticas que o PT tinha para disputar um projeto de reforma de Estado com as forças comprometidas com o modelo gerencial.

Nos anos 90, às dificuldades advindas dessas insuficiências somou-se o desafio de implementar um projeto que assegurasse as responsabilidades públicas do Estado quando

sua capacidade para esse fim estava sendo desmontada pelas reformas orientadas para o mercado. Nesse sentido, é exemplar o depoimento da secretária executiva do Ministério do Desenvolvimento Social sobre o legado do governo FHC, em entrevista para essa pesquisa:

Eu, particularmente, me assustei muito ao perceber como estava a política de assistência. Da forma como estava, jamais seria uma política pública, pois estava desestruturada para isso. Agora é que estamos fazendo isso, e não se faz de uma hora para outra (5).

Nessas condições, o desafio para os governos petistas foi, de um lado, romper com a noção estatista de políticas, como afirmou Feltran (2006), democratizando seus processos de formulação e implementação, de outro, porém, diferenciar esse projeto participativo das demandas e exigências participativas do projeto neoliberal, para o qual o Estado estava sendo preparado. Na experiência desses desafios, algumas vezes as ações que partiram de governos petistas ficaram marcadas por ambigüidades quanto ao projeto político ao qual estavam reportadas e/ou indicaram que determinados segmentos estavam se deslocando para um outro campo político, ainda que esse deslocamento não estivesse claro e não fosse reconhecido como tal.

Isso porque a própria confluência na defesa de determinadas bandeiras, como a participação e as parcerias entre Estado e sociedade, favorecia com que as distinções dos projetos políticos ficassem obscurecidas. Tendo horizontes políticos diferentes, mas confluindo em exigências aparentemente comuns, o fato é que, em meio a disputas que se davam no interior de um campo de ação circunscrito pelas reformas orientadas para o mercado, muitas vezes, no entanto, perdeu-se a referência daqueles elementos centrais que exatamente conferiam distinção aos projetos em jogo.

Nessa direção, numa atitude semelhante à do governo anterior, segmentos do núcleo dirigente do governo Lula tomaram as restrições orçamentárias como um dado fixo, a partir do qual se tinha que partir para formular as opções quanto às políticas sociais. Nesse caso, políticas sociais focalizadas apareceram, na fala de Antonio Palocci, então ministro da fazenda de Lula, como um consenso naturalizado:

A focalização (em programas sociais) é uma questão de bom senso, não de políticas de direita ou esquerda.<sup>169</sup>

---

<sup>169</sup> *Folha de São Paulo*, 24/04/2003

Essa frase evidencia o quanto o consenso em torno do ajuste estava absorvido por determinados integrantes do centro decisório do governo. Obviamente, buscar alternativas fora dele era uma tarefa muito árdua. No entanto, o que estou querendo sublinhar é que, para aqueles, tal tarefa não se colocou, pois eles já haviam sido, efetivamente, ganhos para o consenso hegemônico.

Nessa medida, o governo Lula acabou representando, para alguns, a efetiva constatação de que não havia alternativas possíveis fora daquele consenso. É o que fica claro nas palavras de Luiz Carlos Mendonça de Barros, intelectual orgânico do PSDB sobre a direção do governo Lula:

A vitória do Lula nos colocou no divã: o que erramos? Será que não vimos que havia um caminho alternativo? [...] O tucano hoje é um sujeito feliz. [...] Não estávamos errados. Não jogamos fora a utopia. [...] Saímos do divã. **O próprio PT provou que a alternativa não era tão radical e não havia condições de fazer a ruptura prometida.** [...] o governo Lula é o terceiro mandato da Era FHC e, do jeito que as coisas estão andando, o próximo presidente, seja qual for, será o quarto.<sup>170</sup>

Na mesma direção, assim se manifestou Maílson da Nóbrega, ministro da fazenda no governo Sarney, sobre o fato de que a chegada do PT ao governo federal não ameaçou as regras econômicas em vigor e que a crise atual do seu governo, acusado de corrupção, também não atingiu nem as instituições da economia nem as políticas:

Apesar do governo Lula viver sua pior crise política, [...] Não há sinais de crise de confiança nem risco de pânico. O ambiente é de normalidade democrática e econômica. [...] A política econômica parece estar blindada contra o fogo amigo e contra propostas equivocadas da esquerda do PT e de saudosistas. [...] Na transformação em curso, os pilares do desenvolvimento serão a sociedade e os empreendedores, enquanto nas anteriores a liderança cabia ao Estado centralizador, interventor e paternalista, que escolhia os vencedores e ditava os rumos. O novo paradigma se caracterizará por democracia; economia aberta, competitiva e orientada pelo mercado; políticas sociais focalizadas nos segmentos menos favorecidos; e educação de qualidade em todos os níveis. Fortes instituições políticas e econômicas garantirão a estabilidade e o ambiente propício ao investimento e ao florescimento dos negócios. [...] A eleição de Lula, o abandono de idéias de ruptura e o clima de confiança deste momento grave são provas dessa realidade e da solidez institucional.<sup>171</sup>

<sup>170</sup> Em entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo*, publicada em 14/11/2004, grifos meus.

<sup>171</sup> Trecho de artigo publicado no jornal *O Estado de São Paulo*, em 26/06/2005, grifos meus.

Uma das disputas centrais que esteve em jogo em toda a década de 90 e que se expressou com força no governo Lula foi travada em torno da plausibilidade de construir alternativas políticas fora dos limites estritos daquele configurado desde as políticas de ajuste. No governo atual, essa disputa se fez presente desde o início. Não à toa, Lula foi nomeado como *socialista maduro* por dirigentes dos organismos internacionais, que também chegaram a dizer, como já foi mencionado, que seu governo daria substância a um novo consenso - *o consenso de Brasília* - que reconciliaria objetivos de natureza social com o modelo econômico centrado no mercado, no ajuste fiscal e, como desdobramento, no encolhimento das funções sociais do Estado. No âmbito do FZ, aquela disputa também esteve presente e foi assim analisada por Oliveira:

Se a Febraban está disposta a fazer cisternas no Nordeste, significa que ela está dizendo “nós estamos bancando a ação social neste governo”. Significa disputar pela apropriação do que quer dizer essa vitória [...] Uma ação aparentemente insignificante tem um significado simbólico formidável. [...] O principal grupo de distribuição alimentar no Brasil, o Grupo Pão de Açúcar, ofereceu-se como parceiro do Fome Zero. [...] Eles dizem: o programa vai ser bancado por nós, vamos apóia-lo, e portanto seremos co-proprietários de parte do que ele quer dizer. Isso significa hegemonia (Oliveira, 2003: 37).

Os esforços hegemônicos empreendidos pelas forças constitutivas do consenso liberalizante recaíram, assim, em larga medida, no encolhimento do horizonte de conflitos com os seus opositores. O obscurecimento das diferenças entre os projetos políticos em jogo teve um papel importante naquele empreendimento e a participação solidária assumiu, nessa direção, um papel estratégico. Por isso, considero que um dos desafios que se colocam atualmente é o de reforçar, nas estratégias de ação, os aspectos que têm poder de distinguir os interesses que, aparentemente, parecem convergir. É para essa direção que aponta, por exemplo, a campanha recentemente lançada pela FASE, cujo mote é: “O Brasil tem fome de direitos”. Num momento em que o combate à fome se constitui como consenso eficaz para apagar diferenças, iniciativas como essa, de defesa pública dos direitos, têm um significado relevante.

## Conclusão

Nesse trabalho, investiguei o que designei pela expressão *marco discursivo da participação solidária* (MDPS). Construí analiticamente meu objeto a partir da hipótese de que, alguns termos que hoje circulam no vocabulário do debate a respeito da formulação e da execução de ações de combate à pobreza, podem ser apreendidos, pelos significados e efeitos políticos que produzem, como componentes articulados de um projeto de intervenção social. Na análise desse marco, dei ênfase aos termos *capital social*, *terceiro setor*, *solidariedade*, *responsabilidade social empresarial* e *investimento privado com fins públicos*. Meu objetivo foi entender, numa perspectiva ampla, como tais idéias-força comparecem na cena pública brasileira mobilizando sujeitos variados em torno de seus princípios.

Procurei mostrar que o MDPS se construiu no interior das confluências e dos embates entre dois conjuntos de forças. De um lado, aquelas comprometidas com as reformas orientadas para o mercado e com o apelo participativo específico que elas carregam. De outro, os sujeitos das lutas sociais empreendidas no Brasil Contemporâneo, com suas demandas por outras modalidades de participação e pela afirmação de direitos. Conclui, então, que o MDPS foi forjado, sobretudo, como resposta aos desafios que se colocaram para as primeiras. Estas pretendiam garantir mais eficácia em suas estratégias de controle da pobreza e, também, obter capacidade hegemônica para implementar um conjunto mais amplo de mudanças na máquina pública, condições das quais dependia a sustentabilidade das políticas estruturais.

Como espero ter evidenciado, o MDPS foi engendrado na esteira de alguns consensos superficiais e aparentes, como a importância de incluir a participação e a promoção da capacidade ativa dos setores vulneráveis nos princípios de formulação e execução de políticas sociais. Esses consensos foram promovidos por sujeitos e vozes diferentes, como organismos internacionais, ONGs, movimentos sociais e membros dos meios acadêmicos, alimentados por determinados argumentos oriundos do debate sobre pobreza, participação e crise do Estado. Uma de minhas conclusões foi que a eficácia dos princípios constitutivos do MDPS reside, sobretudo, em sua capacidade de circunscrever o debate acerca da democracia e do desenvolvimento àqueles consensos. Ele obscurece

outros interesses e projetos, subjacentes a aceitação preliminar de que é preciso promover um modelo de desenvolvimento que articule prosperidade econômica, inclusão social, participação, estabilidade política e democracia.

O MDPS fornece uma determinada visão tripartite da realidade, na qual o conjunto de experiências e relações sociais aparece enquadrado e distribuído em esferas compartimentadas: o Estado, a sociedade civil e o mercado. De acordo com essa visão, o principal desafio está em fazer com que aquelas esferas se comportem não de modo antagônico, mas estabelecendo relações sinérgicas capazes de garantir a combinação entre prosperidade econômica e “desenvolvimento social”. As sinergias promoveriam pactos descentralizados, pontuais e flexíveis, por meio dos quais as três esferas compartilhariam responsabilidades no que tange a diminuição da pobreza.

Observe-se que, no MDPS, o operador simbólico “desenvolvimento social” é valorizado em contraposição ao operador “questão social”, pois, o que está em jogo é, em última análise, desmanchar os conflitos que cercam a formulação desse segundo operador. O “social”, portanto, seria regulado por aqueles pactos, apresentados como contrapontos ao modelo de regulação centrado no Estado. Este, como se sabe, está baseado em esferas públicas institucionalizadas – com a vocação de produzir regras universais – e num contrato social assentado na relação seguridade e direitos, erigido a partir da generalização histórica da condição assalariada, posta em xeque pelas exigências do mercado, que reclama um novo paradigma de emprego, mais precário e flexível.

Segundo o modelo de intervenção proposto pelo MDPS, os novos pactos expressariam o exercício de uma responsabilidade efetivamente pública, posto que construídos para além do Estado e por fora das estruturas do sistema de proteção. Eles poderiam garantir mais eficiência na resolução de problemas, uma vez que trabalhariam com demandas contextualizadas. Os argumentos que tecem a participação solidária transformam o *sujeito portador de direitos* no *sujeito acomodado, passivo e amortecido pelas políticas de bem estar*. Nessa perspectiva, a principal função dos programas sociais deveria ser a de recuperar a capacidade ativa desses sujeitos como condição de participarem e serem reconhecidos como iguais na sociedade. É com esse objetivo que estão se proliferando programas que visam transformar os setores vulneráveis e pobres em pequenos empreendedores. Considero que o objetivo desses programas não é o de que tais

empreendedores possam participar das trocas que regem a dinâmica da economia competitiva e globalizada atual, mas a de que, através deles, as necessidades dos sujeitos vulneráveis podem ser administradas e controladas.

Os programas referidos implicam a substituição das *políticas de integração*, características do Estado de Bem Estar, por *políticas de inserção*. Eles representam o reconhecimento de que, na fase atual de globalização da economia, camadas extensas de trabalhadores não serão, de fato, integrados às dinâmicas centrais que a regem e a constituem. A participação solidária visa, precisamente, conferir legitimidade a essa substituição. Pelos argumentos que mobiliza, os sujeitos vulneráveis poderiam recriar e fortalecer seus vínculos de sociabilidade a partir de pequenos empreendimentos capitalistas. Assim, deixariam de ser “acomodados” pelos benefícios das políticas sociais ou pela espera desses benefícios, e se tornariam, efetivamente, indivíduos que exercem sua “autonomia”, “responsabilidade” e “protagonismo”. A participação solidária é proposta como um meio de fornecer dignidade aos indivíduos que, não podendo mais ter certezas de encontrar um lugar nas trocas que governam as dinâmicas centrais da economia e não podendo ser por elas integrados, podem adotar um modelo de desenvolvimento pessoal empreendedor e se inserir de forma útil dentro de uma rede de cooperação. Desse modo, tais indivíduos poderiam se sentir e serem reconhecidos como participantes “iguais” e legítimos do contrato social.

Para o MDPS, a cidadania já não expressa uma medida de igualdade construída politicamente, fundamentada em direitos e por eles assegurada, mas uma igualdade fundada no potencial empreendedor, que precisa, por isso mesmo, encontrar condições para se desenvolver. Os pactos descentrados, múltiplos e flexíveis criados por segmentos do Estado, mercado e sociedade civil promoveriam as condições para a inserção dos vulneráveis na sociedade. Estaria, assim, desencadeada uma “solidariedade ativa”, na qual os indivíduos compartilhariam responsabilidades e se reconheceriam como sujeitos propriamente ditos da sociedade. Pelo apelo ético que subjaz a essa solidariedade, as obrigações sociais deixariam de ser imputadas a um setor exclusivo, o Estado, e poderiam se acoplar a todas as atividades que compõem a sociedade, na forma de uma justaposição dos interesses públicos aos interesses privados. ]

Deste modo, indivíduos e mercado se engajariam em ações sociais, não através da matriz assistencialista, mas daquela justaposição, que faria das trocas solidárias algo vantajoso para todos. Preconiza-se que mercado e indivíduos deveriam reorientar suas estratégias de perseguição dos fins privados procurando articulá-los com os fins públicos. Para obter tais metas, a “ação cidadã”, diferentemente de uma ação assistencialista e restritamente filantrópica, deve ser pautada pelo planejamento, monitoramento e profissionalização das estratégias de intervenção social. Como procurei mostrar, a cidadania passa a ser definida por uma linguagem cujos princípios e vocabulário são oriundos do universo dos administradores de empresas.

Esse modelo de intervenção social pulveriza a dimensão efetivamente pública da responsabilidade em relação à questão social. Gera uma responsabilidade centrífuga que, por depender de pactos descentralizados e flexíveis, constantemente acomodados, não encontra sede que permita sua imputação. Além do que, nesse modelo as carências não podem ser formuladas enquanto exigências de direitos, pois, a esses pactos descentralizados faltam as instâncias políticas e institucionais que são pressupostos daquelas exigências. As ações baseadas no MDPS são pontuais, isolam demandas e especificam carências, não pondo em questão a lógica que reproduz as desigualdades sociais. Nessas condições, como foi visto, as trocas solidárias acabam, muitas vezes, vinculando indivíduos que reiteram o que, em princípio, elas pretendem superar, ou seja, a generosidade privada e o assistencialismo restrito. A “esfera pública” que se quer construir a partir desse referencial se transforma em um refletor de interesses privados. Nela, o conteúdo do que é interesse público e das obrigações sociais que ele impõe, é deslocado da esfera deliberativa pública e fica a cargo de deliberações ou decisões privadas. Portanto, a definição do que deve ser esse interesse não resulta de negociações políticas efetivas, mas pressupõe a ausência dessas negociações.

No interior do MDPS, há um conjunto de proposições que se apresentam como respostas aos dilemas e limites enfrentados pela democracia contemporânea. Seus formuladores partem de um diagnóstico amplamente compartilhado, a saber: a incapacidade do Estado e dos partidos para solucionarem sozinhos problemas que vêm adquirindo proporções dramáticas, como, por exemplo, o aumento da desigualdade econômica e da violência. Nesse registro de preocupações com o que alguns chamam de

“déficits da democracia”, o MDPS salienta a necessidade de promover a solidariedade e o engajamento cívico, responsável e comunitário dos cidadãos. Acenando com a promessa de recuperar as relações sociais esgarçadas pela pobreza e afirmando a necessidade da sociedade e dos indivíduos participarem da formulação de intervenções sociais, compartilhando responsabilidades, o MDPS encontra uma significativa recepção em segmentos variados e heterogêneos. Inclusive em alguns que, diferente do que propõe seu modelo de intervenção, surgiram na cena pública brasileira como parte de um campo mais amplo, demandando direitos e uma participação efetivamente deliberativa.

Analisando o fechamento do CONSEA e a criação da Comunidade Solidária, em 1995, identifiquei o embate e também as confluências entre duas demandas diferentes por participação. Uma, não deliberativa, que mobiliza e promove um associativismo marcadamente despolitizado (voluntariado, ONGs profissionalizadas e associações de geração de renda). Outra, expressa por segmentos do campo movimentalista, que buscava interpelar os centros decisórios do Estado, abrindo conflitos em torno do modelo de desenvolvimento. Comprometida com o primeiro tipo, a Comunidade Solidária procurou desqualificar como interlocutores os movimentos sociais, considerando-os corporativistas e restritamente denunciativos. Tal experiência transformou a idéia de *participação propositiva* em práticas que encolheram significativamente o horizonte de conflitos.

Nos anos 90, o campo movimentalista teve que confrontar, em condições desfavoráveis, sua proposta de democratização da esfera pública com a aquela formulada a partir das reformas neoliberais, que proveram o MDPS no Brasil. Aquele campo experimentou dilemas e tensões na sua aposta de implementar, através das estruturas institucionais políticas, seu projeto. Tais dilemas resultaram da necessidade de diferenciar suas proposições dos tipos de exigência participativa postos pelas reformas orientadas para o mercado. Naquele contexto, muitos espaços participativos foram ofertados por essas reformas dentro dos parâmetros por elas impostos. Na ocupação conflituosa desses espaços, determinados segmentos se deslocaram do campo movimentalista apropriando-se da linguagem específica do MDPS e de suas práticas.

Somando-se aos dilemas postos para o campo movimentalista, no decorrer dos anos 90, as forças que venceram as disputas internas no Partido dos Trabalhadores – principal expressão partidária daquele campo – produziram mudanças profundas no perfil que, desde

a sua formação, conferia especificidade àquele partido. A partir de então, as estratégias partidárias foram formuladas, cada vez mais, com a intenção de obter ganhos eleitorais e aumentar sua participação no Estado. No arrefecimento do debate interno a respeito de um projeto de nação, causado, em grande medida, por essa mudança estratégica, o PT e suas administrações públicas tiveram dificuldades para construir respostas alternativas aos dilemas postos pelo consenso em torno do ajuste fiscal do Estado. Nessas condições, os governos denominados “democráticos populares” desencadearam uma série de inovações em termos de produção e execução de políticas públicas participativas, cujos impactos democratizantes, entretanto, foram restringidos pela correlação de forças que vigorava no plano nacional e, como desdobramento, também pelos deslocamentos políticos ocorridos no interior do campo movimentalista.

Partindo desse contexto, analisei a elaboração e o desenvolvimento do Fome Zero, implantado pelo governo Lula, abordando-o como mais um dos espaços nos quais se confrontaram concepções distintas de políticas participativas de combate à pobreza, entre as quais o MDPS. Como resultado específico dessas disputas, aquele programa não adquiriu, à diferença da Comunidade Solidária, uma orientação política coerente, espelhando fragmentos de projetos políticos distintos.

Considerando o conjunto da análise aqui feita, penso que o desafio que se impõe, em larga medida, para aqueles que são comprometidos com a relação constitutiva entre democracia e direitos, é o de não se deixarem circunscrever, como já escreveu Lechner (2004), pelo *espectro do possível*, como condição de que não seja perdido, assim, o *horizonte do desejável*, aqui entendido como a necessidade de continuar fazendo dos direitos uma bandeira de luta plausível.

Para encerrar essas considerações, gostaria de apontar algumas limitações inerentes ao trabalho e à opção metodológica que escolhi. Tais lacunas – algumas das quais menciono a seguir – impõem futuras análises que possam reduzi-las ou, mesmo, preenchê-las parcialmente. Investiguei um conjunto de fenômenos muito recentes, que ainda não mostraram claramente seu alcance. Procurei cobrir um espectro de sujeitos e experiências, que articulam as idéias que sintetizei analiticamente por meio da expressão MDPS na promoção de ações sociais. Assim, deixei de fazer uma investigação mais cuidadosa para conhecer de perto o impacto dessas ações nos âmbitos em que elas se realizam. Considero

que devem ser feitas pesquisas sobre, por exemplo, (a) como a participação solidária está sendo acolhida, promovida ou reelaborada localmente por prefeituras, entidades assistenciais etc; (b) o modo como organizações sociais vinculadas à matriz tradicional do assistencialismo estão lidando com as exigências postas pela participação solidária; (c) o impacto sobre as condições de vida dos beneficiários dos programas sociais baseados nos princípios constitutivos da participação solidária.



## Bibliografia

ALIANÇAS E PARCERIAS – **Mapeamento das publicações brasileiras sobre alianças e parcerias entre organizações da sociedade civil e empresas.** SP: Aliança Capoava e Imprensa Oficial, 2005.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 28, ano 10, 1995.

ALVAREZ, S. E., DAGNINO, E. e ESCOBAR, A. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: \_\_\_\_\_ (orgs) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos.** Belo Horizonte: Ed UFMG, 2000.

ALVAREZ, S. E. A ‘Globalização’ Dos Feminismos Latino-Americanos. In \_\_\_\_\_, DAGNINO, E. e ESCOBAR, A. (orgs) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos.** Belo Horizonte: Ed UFMG, 2000.

ALVAREZ, S. E. e DAGNINO, E. Para além da democracia realmente existente: movimentos sociais, a nova cidadania e a configuração de espaços públicos alternativos. *Paper* apresentado no **XIX Encontro Anual da ANPOCS** (GT Cultura e Política), Caxambu, 1995.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In SADE, E. e GENTILI, P (orgs): **Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático.** SP: Paz e Terra, 1995.

ARAÚJO, M. C. S. D’ **Capital Social.** RJ: Jorge Zahar Editora, 2003.

ARRETCHE, M. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma dos Programas Sociais. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, RJ, vol 45, nº 3, 2002.

\_\_\_\_\_. O Sistema de Proteção Social Brasileiro: em direção a um modelo descentralizado. **São Paulo em Perspectiva.** Revista da Fundação SEADE, volume 11, nº 3, 1997.

\_\_\_\_\_. Emergência e Desenvolvimento do ‘Welfare State’: teorias explicativas. **BIB**, nº 39. 1995.

AUSTIN, J. E. **Parcerias: fundamentos e benefícios para o terceiro setor.** SP: Futura, 2001.

BAUMAN, Z. **Em busca da política.** RJ: Jorge Zahar Editora, 2000.

BAQUERO M. Formas alternativas de participação política ou naturalização normativa? Cultura Política e capital social no Brasil. **Política & Sociedade – Revista**

**de Sociologia Política.** UFSC, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, vol 1, nº 5, 2004.

\_\_\_\_\_. Apresentação ao Dossiê cultura política, democracia e capital social. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, nº 21, 2003.

BENEVIDES, M. V. Democracia e Cidadania. SP: **Pólis**, n. 14, 1991.

BIN, D. e VIZEU, F. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES): aspectos de um espaço público de participação da sociedade em decisões do Estado. **MAPAS – Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade**, relatório do projeto, IBASE, dezembro/ 2005.

BOLIVAR, I. J. Estado y participación: ¿La centralidad de lo político? In PARDO, M. e ARCHILA, M. (orgs): **Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales e Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2001.

CARDOSO, F. H. **Palavra do Presidente**. Brasília, DF: Presidência da República, vários volumes, 2002.

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

\_\_\_\_\_, FRANCO, A. e OLIVEIRA, M. D. **Um novo referencial para a ação social do Estado e da sociedade – sete lições da experiência da Comunidade Solidária**. Brasília. PNUD, Comunidade Solidária, 2000.

CARVALHO, M. C. A. A. **“EPPUR SI MUOVE”... Os movimentos sociais e a construção democrática**. Dissertação de Mestrado. IFCH/Unicamp, 1997.

CASTEL, R. As armadilhas da exclusão. In BELFIORI-WANDERLEY, M., BOGUS, L. e YAZBEK, M. C. (orgs): **Desigualdade e a questão social**. SP: EDUC, 2004.

\_\_\_\_\_. **As metamorfoses da questão social – uma crônica do salário**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CENPEC: **Um estudo avaliativo dos vinte anos do prêmio Eco**. SP: Amcham e Cenpec, 2002.

COSTA, S. Esfera Pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil - uma abordagem tentativa. **Novos Estudos**. CEBRAP, n. 38, 1994.

COUTO, C. G. e ABRUCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agenda e instituições. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, vol. 15, nº 2, novembro, 2003.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In MATO, D. (org): **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In \_\_\_\_\_ (org): **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. SP: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2002.

\_\_\_\_\_. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania. In \_\_\_\_\_(org): **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. SP: Brasiliense, 1994.

DAIN, S. O Real e a Política. In SADER, E. [et al.] **O Brasil do real**. RJ: Eduerj, 1996.

DELAHAZA, G. **Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile**. Santiago: LOM Ediciones, 2005.

DIAS, P. H. B. **Os novos quadros profissionalizados das Organizações Não-Governamentais**. Dissertação de Mestrado. UFRJ, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, 1996.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós 70**. RJ: Relume-Dumará, 1995.

DOWBOR, L. Parcerias e Alianças – o bom senso na gestão social. Uma abordagem conceitual das políticas para crianças e adolescentes. SP: Documentos para a discussão, 2002. Disponível em <http://ppbr.com/id/parceriasfinal.doc>, acesso em 03/02/2006.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social** – Revista de Sociologia da USP, vol. 15, nº 2, novembro, 2003.

\_\_\_\_\_. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo Em Perspectiva**. Revista da Fundação SEADE, vol. 11, nº 4, 1997.

\_\_\_\_\_. América Latina: o sistema de proteção social na década da crise e das reformas. In: ALTIMIR, O. (org): **Reformas para aumentar a efetividade do Estado na América Latina**. Santiago: Cepal, 1995.

\_\_\_\_\_. As Políticas Sociais e o Neoliberalismo. **Revista USP**, nº 17, abril, maio e junho, 1993.

\_\_\_\_\_. e WILNÊS, H. 'Welfare State', Crise e Gestão da Crise: Um Balanço da Literatura Internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 6, volume 3, 1988.

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

DURÃO, J. E. Lula e o desgaste da confiança na política, 2004. Disponível em [www.abong.br](http://www.abong.br), acesso em 21/11/2005.

DURHAM, E. Movimentos Sociais: A construção da cidadania. **Novos Estudos**. CEBRAP, SP, n. 10, 1984.

ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton. Princeton University Press. 1990.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, 28/29, 1993.

EWALD, F. Solidariedade. In CANTO-SPERBER, M. (org): **Dicionário de Ética e Filosofia Moral**. Coleção Idéias Dicionário, vl. 2. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.

FALCONER, A. P. **A promessa do terceiro setor – um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão**. Dissertação de Mestrado – CET/USP, 1999.

FARIA, C. A. P. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social. **BIB**, nº 46, 1998.

FARIA, V. Reformas Institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil. **Revista de la CEPAL**, nº 77, 2002.

FELTRAN, G de S. Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e sociedade política no Brasil. In DAGNINO, E., OLVERA, A. e PANFICHI, A. (orgs): **A disputa pela construção democrática na América Latina**. SP: Paz e Terra; Campinas, Unicamp, 2006.

FERNANDES, R. C. Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina; Os fios da cidadania planetária. In: OLIVEIRA, M. D. e TANDON, R. (orgs): **Cidadãos – construindo a sociedade civil planetária**. SP: Fundação Getúlio Vargas e CIVICUS – Aliança Mundial para a participação dos cidadãos, 1995.

FISCHER, R. M., FEDATO, M. C. e SOUZA, E. M. N. A Responsabilidade para o desenvolvimento, 2004. Disponível em [www.istr.org/conferences/toronto/workingpaper](http://www.istr.org/conferences/toronto/workingpaper), acesso em 22/02/2006.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos. Seguridade Social na América Latina**. RJ: Fiocruz, 1994.

FRANCO, A. Comunidade Solidária: um projeto que tem tudo para ‘não dar certo’. **São Paulo Em Perspectiva**. Revista da Fundação SEADE, vol 11, nº 3, 1997.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In SOUZA, J. (org): **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

FREY, K. Governança Interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política**. UFSC, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, vol 1, nº 5, 2004.

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

GARCIA, B. G. Responsabilidade Social Empresária, Estado e sociedade civil: o caso do Instituto Ethos. In: Vários autores: **Responsabilidade Social das Empresas – a contribuição das universidades**. SP: Fundação Peirópolis, 2002.

GARCIA, J. **O Negócio do Social**. RJ: Jorge Zahar Editora, 2004.

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

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

GNERRE, M. **Linguagem, escrita e poder**. SP: Martins Fontes, 1994.

GOLDENBERG, R. **Como as empresas podem implementar programas de voluntariado**. SP: Instituto Ethos e Programa Voluntários, 2001.

GOUVEIA, M. H. **Fazer o bem faz bem**. SP: Editora Gente, 2001.

GROS, D. B. Institutos Liberais, neoliberais e políticas públicas na Nova República. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vl. 19, n. 54, fevereiro, 2004.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA: Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. In: **Idéias**. Revista do Instituto de Filosofia e Ciências humanas UNICAMP, 1998/1999.

GRZYBOWSK, C. Programa sob fogo de barragem. Crônicas 2004, **MAPAS – Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade**, relatório do projeto, IBASE, dezembro/ 2005.

HAROCHE, C. **Da palavra ao gesto**. Campinas, SP: Papyrus, 1998.

HÉVIA, F. J. de la J. Control social en políticas públicas en México. El caso del Programa Oportunidades. *Paper* apresentado no **XXV Congresso ALAS – Associação Latino-Americana de Sociología**, GT Governabilidad y democracia, Porto Alegre, 22 a 26/agoto/2005.

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

IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas): **Cartilha como Formar Comitês**, Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida. Mimeogr.,RJ: IBASE, 1993.

IBGE, IPEA, ABONG e GIFE: Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos no Brasil – 2002. **Estudos e Perspectivas - Informação Econômica**, n. 4, Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, IBGE, 2004.

INOJOSA, R. M. Redes de Compromisso Social. **Revista de Administração Pública**. RJ, 33-35:85 set/out, 1999.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS: A execução orçamentária no primeiro ano do acordo do governo com o FMI (1999). Brasília, mimeo, 2000.

KLIKSBERG, B. Hacia una nueva vision de la política social en América Latina – desmontando mitos. 2002. Disponible in Biblioteca Digital de La Iniciativa Interamericana de Capital Social, Etica y Desarrollo, [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica), acesso em 10/07/2002.

KOWARICK, L. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, nº51, 2003.

LANDIM, L. **Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil**. RJ: Instituto de Estudos da Religião (ISER), 1993.

\_\_\_\_\_ e DURÃO, J. E. A criação de um novo marco legal para o terceiro setor no Brasil. Projeto Comparativo Argentina, Brasil e Colômbia, 2001. Disponível em [www.abong.br](http://www.abong.br), acesso em 22/11/2005.

LAURELL, A. C. Para um Novo Estado de Bem Estar na América Latina. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, nº 45, 1998.

LAVALLE, A. G, CASTELLO, G. e BICHIR, R. M. Quando novos atores saem de cena. Continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. **Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política**. UFSC, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, vol 1, nº 5, 2004.

LAVINAS, L. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias práticas. **Revista Econômica**, vl. 4, n.1, 2003.

LECHNER, N. Os novos perfis da política – um esboço. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, n. 62, 2004.

LOURENÇO, M. S. A economia do Brasil no Real. SADER, E. [et al.] **O Brasil do real**. RJ: Eduerj, 1996.

LUZZI, N. Disputa entre MDA e MAPAS. Estudo de caso. **MAPAS** – Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade, relatório do projeto, IBASE, dezembro/ 2005.

MADEIRA, F. R e BIANCARDI, M. R. O Desafio das estatísticas do terceiro setor. **São Paulo em Perspectiva**. Revista da Fundação SEADE, 17, 3-4, 2003.

MAGALHÃES, R. Enfrentando a pobreza, reconstruindo vínculos sociais: as lições da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. **Cad. Saúde Pública**, RJ, 18(suplemento), 2002.

\_\_\_\_\_ Integração, exclusão e solidariedade no debate contemporâneo sobre as políticas sociais. **Cad. Saúde Pública**, RJ, 17(3), 2001.

MALLOY, J. M. **A política da Previdência Social no Brasil**. RJ: Edições Graal, 1986.

MAPAS – Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade. A experiência do Projeto Mapas de monitoramento político das iniciativas de participação do governo Lula, **MAPAS**, relatório do projeto, IBASE, dezembro/ 2005.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. RJ: Zahar, 1967.

MATO, D. Producción transnacional de representaciones sociales y transformaciones sociales en tiempo de globalización. In: \_\_\_\_\_ (org) **Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempo de globalización**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.

MAURIEL, A. P. O. **Sonho e Realidade na Política Social do governo FHC: um estudo sobre a Comunidade Solidária**. Dissertação de Mestrado/Escola de Serviço Social/UFRJ, 2000.

MELO, M. A. B. C. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, L. e COELHO, M. P. (orgs) **Governabilidade e pobreza no Brasil**. RJ: Civilização Brasileira, 1995.

MENDES, L. C. A. Visitando o terceiro setor (ou parte dele). **Textos para Discussão**, nº 647. Brasília: Ipea, 1999.

MENEZES, F. Fome Zero: risco e oportunidade. **Democracia Viva**, n.16, IBASE, 2003.

\_\_\_\_\_. Segurança Alimentar e Mobilização Social no Brasil. In: COSTA, C. e MALUF, R. (orgs): **Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional**. SP: Publicações Pólis, n. 38, 2001

MORAES, R. Reformas neoliberais e Políticas Públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educação e Sociedade**, Campinas, vl. 23, n. 80, set, 2002.

\_\_\_\_\_. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** SP: Editora Senac - série Ponto Futuro, nº 6, 2001.

MOUFFE, C. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política**. UFSC, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, vol 1, nº 3, 2003.

\_\_\_\_\_. Hegemonia e Ideologia em Gramsci. **Arte, Sociedad, Ideologia**, n. 5, México, 1978.

NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da INICAMP. Texto original do documento metodológico da pesquisa de análise qualitativa dos programas Inovadores do Comunidade Solidária. **Caderno de pesquisa nº 2**, Unicamp, SP, 1999.

NOGUEIRA, M. A. Responsabilidade Política e Vida Real. SP: **Jornal O Estado de São Paulo**, 30/10/2005.

OLIVEIRA, E. M. Empreendedorismo social no Brasil: atual configuração, perspectivas e desafios – notas introdutórias. **Revista FAE**, Curitiba, vl. 7, n. 2, 2004.

OLIVEIRA, F. A sociologia política e a democracia no Brasil. **Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política**. UFSC, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, vol 1, nº 3, 2003.

\_\_\_\_\_. Viagem ao olho do furacão – Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro. **Novos Estudos**. CEBRAP, nº 48, julho, 1997.

\_\_\_\_\_. O surgimento do antivalor. **Novos Estudos**. CEBRAP, nº 22, 1988.

OLIVEIRA, M. D. e TANDON, R. A emergência de uma sociedade civil global. In \_\_\_\_\_ (orgs): **Cidadãos – construindo a sociedade civil planetária**. SP: Fundação Getúlio Vargas e CIVICUS – Aliança Mundial para a participação dos cidadãos, 1995.

PACHECO, M. E. Novas políticas para velhos problemas. **Democracia Viva**, n. 16, IBASE, 2003.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, vol 45, n. 1, 2005.

\_\_\_\_\_. **Entre a Administração e a Política: Os desafios da gestão pública democrática**. Tese de doutorado. IFCH-Unicamp, 2003.

\_\_\_\_\_. Administração pública gerencial e construção democrática: uma abordagem crítica. **Anais do Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**, n. 25, Gestão Pública e Governança. Campinas, 2001.

PANFICHI, A. e CHIRINOS, P. VL. M. Sociedade civil e governabilidade democrática nos Andes e no Cone Sul: uma visão panorâmica na entrada do século XXI. In DAGNINO, E. (org): **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. SP: Unicamp e Paz e Terra, 2002.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. S. (org). **Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa**. RJ: Civilização Brasileira, 2002.

PAOLI, M. C. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In Michaela Hellmann (org): **Movimentos sociais e democracia no Brasil – “sem a gente não tem jeito”**. SP: Marco Zero, 1995.

PAOLI, M. C. e TELLES, VL. S. Direitos sociais – conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAVEZ, S. E., DAGNINO, E. e ESCOBAR, A. (orgs) **Cultura e política nos movimentos sociais Latino-Americanos**. Belo Horizonte: Ed UFMG, 2000.

PELIANO, A. M., RESENDE, L. F. e BEGHIN, N. A Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, nº 12, 1995.

PEREIRA, L. C. B. La reconstrucción del Estado en América Latina. **Revista de La CEPAL**, número extraordinario, octubre/1998.

PEREIRA, C. Em busca de um novo perfil institucional do Estado: uma revisão crítica da literatura recente. **BIB**, nº 44, 2º semestre, 1997.

PONTUAL, P. C. **Desafios pedagógicos na construção de uma relação de parceria entre movimentos populares e o governo municipal da cidade de São Paulo na gestão Erundina: a experiência do MOVA-SP**. Dissertação de Mestrado, Departamento de História da Educação, PUC-SP, 1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO/SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO E SOLIDARIEDADE. **Desigualdade de renda e gastos sociais no Brasil: algumas evidências para o debate**. SP: mimeo, 2003.

PRZEWORSKI, A. A falácia neoliberal. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, 28/29, 1993.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia – a experiência da Itália moderna**. RJ: Editora FGV, 2000.

REIS, B. P. W. Capital social e confiança: questões de teoria e método. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, vol. 21, 2003.

REIS, E. Governabilidade e solidariedade. In: VALLADARES, L. e COELHO, M. P. (orgs): **Governabilidade e pobreza no Brasil**. RJ: Civilização Brasileira, 1995.

RESENDE, L. F. L. Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais. In: **Textos para Discussão**, nº 725. Brasília: Ipea, 2000.

RIBAS, M. T., MOCHI, S. A H e RIGON, S. A. Segurança Alimentar e Nutricional como política pública: textos de apoio e contextos para sensibilização. Curitiba, mimeo, 2003.

RICCA, J. L. Sebrae: O jovem empreendedor. **Estudos Avançados**, 18(51), 2004.

RICCI, R. **Por uma lei de responsabilidade social ou... para se contrapor ao Estado-Facilitador**. Mimeo. Texto apresentado no Fórum Social Brasileiro, 09/novembro, Belo Horizonte, 2003.

RIFKIN, J. **A Era do Acesso**. SP: Makron Books, 2001.

\_\_\_\_\_. Identidade e natureza do Terceiro Setor. In: IOSCHPE, E. [et. Al] **3º Setor – Desenvolvimento Social Sustentado**. RJ: Paz e Terra, 2000.

RIGGIROZZI, N. R e TUSSIE, D. Sociedad Civil y Organismos Internacionales: Dilemas y Desafíos de Una Nueva Relación. In: PANFICHI, Aldo (org) **Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Andes y Cono Sur**. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

ROJAS, C. Filantropia empresarial y gobernanza democrática: el caso de Colombia. In: PANFICHI, Aldo (org) **Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Andes y Cono Sur**. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

ROSANVALLON, P. **A nova questão social – repensando o Estado Providência**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROSSIAUD, J. e SCHERER-WARREN, I. **A democratização inacabável: as memórias do futuro**. RJ: Petrópolis, 2000.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. RJ: Paz e Terra, 1988.

SALAMON, L. Estratégias para o fortalecimento do Terceiro Setor. In: IOSCHPE, E. [et. al] **3º Setor – Desenvolvimento Social Sustentado**. RJ: Paz e Terra, 2000.

SALLUM JR, B. Globalização e desenvolvimento – a estratégia brasileira nos anos 90. In: **Novos Estudos**. CEBRAP, nº58, 2000.

\_\_\_\_\_. O Brasil sob Cardoso – neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social - Revista de Sociologia da USP**, vl. 11, n. 2, out. 1999.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**. RJ: Campus, 1987.

SCHILD, VL. Novos sujeitos de direitos? Os movimentos de mulheres e a construção da cidadania nas “novas democracias”. In ALVARES, S. E., DAGNINO, E. e ESCOBAR, A. (orgs) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Ed UFMG, 2000.

SILVA, C. C. R. A. **Explorando novos caminhos para a democracia – os desafios da participação popular na gestão pública e o Movimento de Alfabetização de jovens e adultos da cidade de São Paulo (MOVA-SP), 1989-1992**. Dissertação de mestrado. IFCH/Unicamp, 1998.

SILVA, J. G. Segurança Alimentar: uma agenda republicana. **Estudos Avançados**, 17 (48), 2003.

SIMIONATTO, I. e NOGUEIRA, VL. M. R. Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais. **Revista Serviço Social & Sociedade**. Ano XXII. Julho. SP: Cortez, 2001.

SINGER, P. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 2002.

SOARES, L. R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. RJ: Vozes, 2001.

SOUZA, C. e CARVALHO, I. M M. Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, nº 48, 1999.

SUNKEL, G. La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas. In: ATRIA, Raúl et al (orgs): **Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma**. Santiago do Chile: CEPAL e Universidad Del Estado de Michigan, 2003.

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

\_\_\_\_\_. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In DAGNINO, E. (org): **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. SP: Unicamp e Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. **Dos significados da “ética na política”. Articulação e Discurso no contexto pró-impeachment**. Dissertação de Mestrado, IFCH- UNICAMP, 1998.

TEIXEIRA, A. C. e TATAGIBA, L. Movimentos Sociais – os desafios da participação. **Observatório dos Direitos do Cidadão – Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo**. SP: Instituto Polis/PUC-SP, n. 25, 2005.

TEIXEIRA, A. C. **Identidades em construção – as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização**. SP: Annablume; Fapesp; Instituto Pólis, 2003.

\_\_\_\_\_, DAGNINO, E. e SILVA, C. A. La constitución de la sociedad civil em Brasil. In DAGNINO, E (org) **Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Brasil**. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

TELLES, VL. S. **Pobreza e Cidadania**. SP: Editora 34, 2001.

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

TIEZZI, S. A organização da Política Social do governo Fernando Henrique. **São Paulo em Perspectiva**. Revista da Fundação SEADE, vol 18, n. 2, 2004.

TITMUSS, R. M. **Social Policy**. New York: Pantheon, 1974.

TONELLA, C. Resenha - ATRIA, Raúl et al (orgs): Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Santiago do Chile: CEPAL e Universidad Del Estado de Michigan, 2003. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.21, 2003.

TOSI, A. R. **O Brasil de Fernando a Fernando – Neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2000.

UGÁ, VL. D. A categoria “pobreza” nas formulações de política sócia no Banco Mundial. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 23, nov/2004.

VALENTE, F. L. S. A política de insegurança alimentar e nutricional. In FALEIROS, VL. P. e et al: **A era FHC e o governo Lula: transição? Uma análise dos avanços e retrocessos das políticas públicas nos oito anos de governo FHC e o diagnóstico da herança deixada para o governo Lula**. Brasília: INESC, 2003.

VELASCO E CRUZ, S. C. Experiências de Reforma Econômica em Países em Desenvolvimento: visão panorâmica e seleção de casos nacionais a estudar; Reformas Econômicas nos países estudados. In \_\_\_\_\_. (org). Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento. **Cadernos do IFCH**, Instituto de Filosofia e C. Humanas – Unicamp, n. 30, 2004.

VELAZ, E. F. L. Pobreza – migración – pobreza, en Centroamerica y el Caribe – algunas reflexiones desde una perspectiva comparativa. Ponencia, **Seminario Internacional: La pobreza como un reto a la ciudadanía y la democracia en Latinoamérica y el Caribe**. CLACSO, Manágua, Nicarágua: 22 e 24/nov/2004.

VITA, Á. **A justiça igualitária e seus críticos**. SP: Editora Unesp, 2000.

WILLIAMS, R. **Culture**. Glasgow: Fontana, 1981.

YAZBEK, M. C. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em perspectiva**. Revista da Fundação SEADE, 18(2), 2004.



## APÊNDICES – Fontes de Pesquisa

### **1) Entrevistas realizadas:**

- (1) Assessora Especial da Secretária Executiva da Comunidade Solidária entre 1995 e 1996. De abril de 1996 a dezembro de 2001, foi coordenadora do Programa Parcerias Estado e Sociedade Civil, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, como consultora da UNESCO. Superintendente-Executiva da ONG Comunitas desde Outubro de 2000.
- (2) Coordenadora do processo de elaboração e de implementação do Programa Universidade Solidária. Atualmente, coordena a ONG Universidade Solidária.
- (3) Coordenador do Conselho da Comunidade Solidária entre 1995 e 2002 e do Programa Interlocação Política. Exerceu a função de secretário executivo da Campanha Ação da Cidadania e ocupou postos de direção no Partido dos Trabalhadores nos anos 90, partido com o qual rompeu. Atualmente, dirige a ONG AED - Agência de Educação para o Desenvolvimento, que em parceria com outras instituições, como o SEBRAE, trabalha com experiências de desenvolvimento local sustentável no Brasil.
- (4) Secretária Executiva da Comunidade Solidária entre 1995 e 1998 e atual Diretora de Estudos Sociais do IPEA. Como quadro do IPEA, atuou como assessora do Consea durante sua vigência na gestão do governo Itamar Franco.
- (5) Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social do governo Lula. Foi secretária da assistência social da prefeitura de Londrina/PR, na gestão petista 2001/2004. Tem uma longa história de militância no PT e nos movimentos dos profissionais da área do serviço social.
- (6) Secretária Municipal da Assistência Social da prefeitura de Maringá/PR, na gestão petista de 2001/2004. Nesse posto, fez parte do comitê gestor do Fome Zero em Maringá. Também é militante do PT e dos movimentos da área da assistência social.
- (7) Secretário do Meio Ambiente da prefeitura de Maringá, na gestão petista 2001/2004. Nessa condição, acompanhou a implementação das ações do Fome Zero no município e participou da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar. É militante do MST e do PT.
- (8) Professora da Universidade Estadual de Maringá. Coordenou o projeto: Cooperativismo e Associativismo – Proposta Alternativa de Geração de Emprego e Renda no Município de Marilena/PR, desenvolvido entre 2001 e 2002, fruto de um convênio entre a UEM, a Unisol e o MEC.
- (9) Professora da Universidade Estadual de Maringá. Coordenou o projeto: Formação de Alfabetizadores, desenvolvido entre 2000 e 2004, nos municípios de Roteiro e Japaratinga, em Alagoas, fruto de um convênio entre a UEM, a Alfamol e as prefeituras de Roteiro e Japaratinga.
- (10) Assistente Social e Superintendente da Fundacim – Fundação da Associação Comercial e Industrial de Maringá, cujo objetivo é promover o envolvimento dos empresários da região em ações sociais e cursos profissionalizantes para as organizações comunitárias. Representando essa organização, atuou como membro do comitê gestor do Fome Zero/Maringá.

- (11) Técnica do Instituto Pólis, participou da Ação da Cidadania Contra a Fome e é membro do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar. É suplente da gestão atual do Consea.
- (12) Coordenador da implementação do Projeto Amigo da Criança na Fundação Abrinq nos anos 90. Foi Assessor Especial da Presidência da República no governo Lula junto com Oded Grajew. Ocupou funções na Secretaria Municipal da Cultura, na gestão de Luiza Erundina. É militante do PT.
- (13) Responsável pela Coordenação Editorial e Relações Acadêmicas do Instituto Ethos.
- (14) Gerente de Cidadania da Amcham. Na FGV, como estudante de administração nos anos 90, ajudou a organizar o envolvimento dos alunos com temas vinculados à função social das empresas. Já trabalhou na Fundação Kellogg, que promove junto com o Gife o empreendedorismo social no Brasil.
- (15) Coordenador do Programa de Excelência do Terceiro Setor do Governo do Estado de São Paulo na gestão Geraldo Alckmin/PSDB, cuja finalidade era desenvolver e disseminar tecnologias de organização para o terceiro setor, envolvendo estudos sobre empreendedorismo social e interação governo/terceiro setor. Especialista em captação de recursos para o terceiro setor, esse entrevistado atuou como palestrante e professor em vários cursos e seminários sobre esse assunto promovidos pelo Senac e outras instituições.
- (16) Coordenador do Núcleo de Transparência e Responsabilidade Social do IBASE.
- (17) Militante de movimentos populares da periferia da Grande São Paulo nos anos 80, ligado à teologia da libertação e às práticas de educação popular. Coordenou o programa Santo André-Cidade Voluntária na gestão petista 2001/2004, que tinha como objetivo mobilizar a sociedade local para diversos trabalhos sociais e oferecer às organizações comunitárias conhecimentos sobre o voluntariado e sua melhor forma de aproveitamento.
- (18) Técnica do governo federal que acompanhou a implementação das ações da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, entre 1995 e 2002.
- (19) Diretora do Programa Direito à Segurança Alimentar e Agroecologia da FASE, compõem a coordenação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional e é membro do Consea na gestão atual.

## **2) Publicações e documentos oficiais a respeito da Comunidade Solidária e de alguns programas conveniados com a Universidade Estadual de Maringá**

- CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA: Seis anos de Interlocação Política: metodologias, resultados e avaliação de 1996-2002, Brasília: CCS, 2002a.
- CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA: Atuação do Conselho da Comunidade Solidária no Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável 1998-2002. Brasília: CCS, 2002b.
- CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA: Atuação do Conselho da Comunidade Solidária na Reforma do marco legal do terceiro setor – 1997-2002. Brasília: CCS, 2002c.

- CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA: Atuação do Conselho da Comunidade Solidária para a expansão do micro-crédito no Brasil.– 1995-2002. Brasília: CCS, 2002d.
- SECRETARIA-EXECUTIVA DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA: Agenda de Governo biênio 2001-2002: Projetos Integrados de Combate à Pobreza. Brasília, 2001.
- PROGRAMA UNIVERSIDADE SOLIDÁRIA: Caminhos para ações regionais. Brasília, 1999.
- DIÁRIO OFICIAL, nº 58 – 26/03/1999 – decreto nº 2999 – dispõe sobre o conselho da comunidade solidária e dá outras providências.
- DECRETO DE CRIAÇÃO DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA, nº 1.366 de 12/01/1995 - dispõe sobre o programa comunidade solidária e dá outras providências.
- PROCESSO Nº 000246/2003 (Universidade Estadual de Maringá) – Termo de Convênio – MEC (Secretaria de Educação Superior) e Universidade Estadual de Maringá: Proposta Multidisciplinar de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável no município de Diamante do Norte/PR: Cooperativismo e Associativismo – Unisol – Módulo Regional.
- PROCESSO Nº 000226/2001 (Universidade Estadual de Maringá) – Termo de Convênio - MEC (Secretaria de Educação Superior) e Universidade Estadual de Maringá: Proposta Alternativa de Geração de Emprego e Renda no município de Marilena/PR: Cooperativismo e Associativismo – Unisol – Módulo Regional.
- PROCESSO Nº 705/02 (Universidade Estadual de Maringá) – Curso de Extensão: Formação Continuada dos Alfabetizadores do município de Roteiro/AL – Alfamol.

### **3) Jornais e periódicos impressos pesquisados sistematicamente:**

- matérias publicadas sobre a Comunidade Solidária pela Folha de São Paulo de 1994 a 2002.
- matérias publicadas sobre o Fome Zero publicadas pela Folha de São Paulo de 2002 a 2005.
- Bem Comum – Debatendo o presente para construir o futuro solidário (publicação da Fides – Fundação Instituto de Desenvolvimento Empresarial e Social) – pesquisa dos exemplares publicados de 2001 a 2004 (2001/nº 74; 2002/nº75, 76, 77; 2003/nº 78, 79, 80; 2004/nº 81, 82, 83).

### **4) Publicações do Instituto Ethos:**

INSTITUTO ETHOS: Como as empresas podem (e devem) valorizar a diversidade. SP: Ethos, 2000.

INSTITUTO ETHOS: O que as empresas podem fazer pela criança e pelo adolescente. SP: Ethos, 2000.

INSTITUTO ETHOS: O que as empresas podem fazer pela reabilitação do preso. SP: Ethos, 2001.

INSTITUTO ETHOS: O que as empresas podem fazer pela inclusão das pessoas com deficiência. SP: Ethos, 2002.

INSTITUTO ETHOS: Diálogo sobre a ética. Reflexão. Ano 3, nº 6. comentários de Umberto Eco e Mons. Carlo Maria Martini sobre ética. SP: Ethos, 2002.

INSTITUTO ETHOS: A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral. SP: Ethos, 2002.

INSTITUTO ETHOS: Expectativa de ação das empresas para superar a discriminação racial. Reflexão, ano 3, nº 8. SP: Ethos, 2002.

INSTITUTO ETHOS: Indicadores Ethos de Responsabilidade Social. SP: Ethos, 2001.

INSTITUTO ETHOS: Relatório e balanço anual de responsabilidade social. SP: Ethos, 2001.

INSTITUTO ETHOS: Responsabilidade social nas empresas. SP: Ethos, 1998.

### **5) Materiais pesquisados sobre a Ação da Cidadania Contra a Fome, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, o Fome Zero e outros:**

- Jornal da Ação da Cidadania do Estado de SP: Fome de quê? Ano I, nº 6 – junho/95 (Instituto Pólis).
- Augusto de Franco: “A Ação da Cidadania e o Conselho da Comunidade Solidária”, mimeografado, 1995 (Instituto Pólis).
- Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar: “Posicionamento frente à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal sobre as estratégias de enfrentamento da questão da fome”, mimeografado, 1998 (Instituto Pólis)..
- Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar: “A sociedade civil brasileira e a Cúpula Mundial de Alimentação: cinco anos depois”, mimeografado, 2002 (Instituto Pólis).
- Relatório da Reunião da Coordenação Executiva do FBSA- Belo Horizonte, mimeografado, junho/2001 (Instituto Pólis).
- Projeto Fome Zero – Uma proposta de Política de Combate à pobreza no Brasil – versão para discussão – Instituto da Cidadania, julho de 2001 (Instituto Pólis).
- Projeto Fome Zero – Uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil – Instituto da Cidadania, versão 3, outubro de 2001 (Instituto Pólis).
- Carta de São Paulo, FBSAN, julho de 2003 ([www.fbsan.org.br](http://www.fbsan.org.br)).
- Relatório da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, março/2004 ([www.planalto.gov.br/consea](http://www.planalto.gov.br/consea)).
- Principais ações implementadas pelo Programa Fome Zero – Balanço de 2003 ([www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br)).
- II Conferência *mais 2*, Encontro Nacional de SAN, subsídios para os eventos preparatórios, Consea, Brasília, abril/2006 (([www.planalto.gov.br/consea](http://www.planalto.gov.br/consea))).
- II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional *mais 2*. Documento síntese da contribuição dos estados, maio/2006 ([www.planalto.gov.br/consea](http://www.planalto.gov.br/consea)).
- Balanço 2006 Fome Zero ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br))

### **6) Periódicos eletrônicos pesquisados sistematicamente:**

Boletim ética y desarrollo Del Bid (2003 - 2004)

[redegife@uol.com.br](mailto:redegife@uol.com.br) (2002 - 2004)

boletim balanço social (IBASE) (2002 - 2004)

[boletim@listas.rits.org.br](mailto:boletim@listas.rits.org.br) (2002 - 2004)

### **7) Outras fontes de pesquisa utilizadas (jornais, revistas e sites):**

- Jornal Gazeta Mercantil - Revista Fórum de Líderes, ano 1 nov/1998, publicação anual da gazeta mercantil
- Jornal Valor Econômico
- Revista HSM Management
- Revista Exame
- Revista Veja Edição Especial – dezembro/2001 – Guia para fazer o bem.
- UPDATE (Revista da Amcham)
- Prêmio Eco 2002 – Reconhecendo a cidadania empresarial. Amcham.
- Revista da AED (Agência de Educação para o Desenvolvimento)
- Agitação (Revista do CIEE – Centro de Integração Empresa-Escola)
- Jornal do Terceiro Setor – Essência Social. RJ: 2002, ano I, n.11.
- Jornal O Estado de São Paulo
- Revista Carta Capital

[www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br)

[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

[www.fbsa.org.br](http://www.fbsa.org.br)

[www.planalto.gov.br/consea](http://www.planalto.gov.br/consea)

[www.fase.org.br](http://www.fase.org.br)

[www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)

[www.comunitas.org.br](http://www.comunitas.org.br)

[www.adce.org.br](http://www.adce.org.br)

[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

[www.ethos.org.br](http://www.ethos.org.br)

[www.gife.org.br](http://www.gife.org.br)

[www.comunidadesolidaria.gov.br](http://www.comunidadesolidaria.gov.br)

[www.abcr.org.br](http://www.abcr.org.br)

[www.ashoka.org](http://www.ashoka.org)

[www.pnbe.org.br](http://www.pnbe.org.br)

[www.augustodefranco.org.br](http://www.augustodefranco.org.br)

[www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)

[www.ibase.org.br](http://www.ibase.org.br)

[www.fides.org.br](http://www.fides.org.br)

[www.programavoluntario.org.br](http://www.programavoluntario.org.br)

[www.apoiofomezero.org.br](http://www.apoiofomezero.org.br)

[www.revistaforumsocial.org.br](http://www.revistaforumsocial.org.br)