

EMBATES TEÓRICOS E IDEOLÓGICOS ACERCA DO TERCEIRO SETOR E DO VOLUNTARIADO NO BRASIL

Lourdes Karoline Almeida SILVA¹
Francisco Oliveira BARROS JÚNIOR²

RESUMO: Este artigo objetiva responder, embora superficialmente, como combinar o voluntariado e os direitos de cidadania, em um processo de consolidação da cultura democrática. Para tanto, trabalho com a ideia de que o Estado interpela e incentiva a sociedade civil a aderir e a investir no papel/sujeito de voluntariado na “resolução” de problemas sociais. O voluntariado é, então, usado como substituto do Estado na co-responsabilização da sociedade civil, que se despolitiza e neste âmbito, os direitos sociais, que compõem os direitos de cidadania, são fragmentados, pontuais e focalizados, em uma retórica que associa terceiro setor/voluntariado/sociedade civil como sinônimos. Através das leituras realizadas, postulo que o voluntariado, mesmo não sendo nenhuma novidade no percurso histórico político-social brasileiro, por fazer parte do discurso neoliberal, tornou-se um *slogan* tradutor de formas de ação coletiva em busca de eficácia e democratização. Mas, que, na realidade não promove um real e concreto processo de democratização, posto contribuir na desresponsabilização e diminuição do Estado junto às políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Estado, terceiro setor, voluntariado, direitos de cidadania.

ABSTRACT: *This article aims to answer, though briefly, how to combine the volunteering and citizenship rights in a process of consolidation of democratic culture. For this, I work with the idea that the state challenges and encourages the civil society to join and*

¹ Graduada em Ciências Sociais, mestrada em Políticas Públicas e doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí. Professora assistente nível II dedicação exclusiva, na área de sociologia, da Universidade Estadual do Piauí. E-mail: lourdeskaroline@hotmail.com.

² Professor doutor do departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. E-mail: barrosjr@ufpi.edu.br.

invest in the character/subject of volunteering in the “solution” of social problems. Then, the volunteering is used as a substitute for the state in a co – responsibility of the civil society, in which it is depoliticized and in this context, the social rights which make up the rights of citizenship are fragmented, correct and focused in a rhetoric that associates third sector/ volunteering/ civil society as synonyms. Through the accomplished readings, I postulate the volunteering, even it hasn't been something new in the Brazilian historical social-political, being part of the neoliberal speech, has become into a slogan which translates all the forms of collective actions searching for efficiency and democracy. Although, in reality it doesn't promote a real and concrete process of democratization, to contribute in the disclaimer and decline of the state with the public policies.

KEY WORDS: *State, third sector, volunteering, citizenship rights.*

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo pensar o voluntariado sob o prisma de dois nortes complementares: direitos de cidadania e cultura democrática. Pois, no Brasil, o debate sobre a questão da cidadania, como pontua Maria Victoria Benevides (1994), está associado à discussão sobre as virtualidades e perspectivas da consolidação democrática. Neste sentido, pautada em Marco Aurélio Nogueira (2011), apresento a seguinte questão: como combinar o voluntariado e os direitos de cidadania, em um processo de consolidação da cultura democrática?

Para responder esta questão, trabalho com a ideia de que o Estado interpela e incentiva a sociedade civil a aderir e a investir no papel-sujeito do voluntariado na “resolução” de problemas sociais. No âmbito desta discussão, o voluntariado como recurso-meio é usado como substituto do Estado na co-responsabilização da sociedade civil. O estudo da relação entre Estado e terceiro setor/voluntariado, é importante devido à necessidade da agenda de políticas públicas de reexaminar as relações do Estado (autoridade) com o mercado (capital) e com a sociedade civil, no atual momento, no qual essas relações “passam por mudanças profundas [...]” (REIS, 2003: 13). Isso não quer dizer que se deva demonizar o terceiro setor e o voluntariado ou o contrário demonizar o Estado, mas que se adote uma postura que seja crítica e analítica em relação a esses atores. Evelina Dagnino (2002, p. 281) pondera que a visão da sociedade civil como “pólo de virtude” e do Estado como a “encarnação do mal” é uma visão reducionista, que não prima pelo caráter histórico das relações entre sociedade civil e Estado, “no sentido de que elas são objeto da política e, portanto, transformáveis pela ação política”.

Para Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), a separação radical entre sociedade civil, homogênea e virtuosa, da sociedade política, homogênea e repleta de vícios da política como mera luta pela poder, é uma dicotomia simbólica. Além disso, é preciso atentar para a crítica da política social, para não cairmos na separação entre direitos sociais subordinados ao Estado (estatistas) e direitos sociais subordinados à sociedade (não-estatistas). Como lembra Evaldo Vieira (2004, p. 11), “o humano põe-se como total e [...] seu desenvolvimento somente pode realizar-se em toda a sua grandeza”. Pois, não há direito sem a sua realização e as suas mediações.

O artigo está dividido em cinco partes: 1) Introdução; 2) Pautas sobre a sociedade civil, seção em que faço uma rápida discussão acerca da constituição da sociedade civil, no Brasil, e sua relação com os direitos de cidadania; 3) Terceiro setor e voluntariado no Brasil: um percurso contraditório, seção em que apresento a construção histórica, política e ideológica do terceiro setor e do voluntariado brasileiros, destacando seu caráter de substitutos do Estado e promotores da despolítica da sociedade civil; 4) Reflexões acerca da delicada e complexa relação entre cidadania, democracia, questão social e terceiro setor/voluntariado; e 5) Considerações finais.

2. PAUTAS SOBRE A SOCIEDADE CIVIL

Para Berenice Rojas Couto (2004, p. 33), “a introdução dos direitos sociais como enunciadores da relação entre Estado e sociedade está vinculada a um projeto de Estado social, constituindo-se em um novo patamar de compreensão dos enfrentamentos da questão social, incorporando-se às conquistas dos direitos civis e políticos”. Com base nas palavras da autora citada, entendo que o voluntariado substituto na co-responsabilização da sociedade civil na resolução de demandas sociais, relaciona-se diretamente com a questão social, que para tornar-se pública e uma demanda política, permeada de tensões e conflitos sociais, precisa ser percebida e assumida por um setor da sociedade. Contudo, o que ocorre é que essa percepção, como no caso do voluntariado ou como o exemplo dado por Luiz Eduardo W. Wanderley (2008), o Programa Comunidade Solidária, foi apropriado pela retórica oficial dominante, com limitadas consequências tangíveis e de caráter compensatório, mantendo os mesmos efeitos perversos da exclusão social.

No âmbito desta discussão, ressalta-se que os direitos de cidadania são constitutivos da sociabilidade, estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais e colocam em xeque as formas de relação que são estabelecidas, além de tornarem tenso o movimento de seu reconhecimento em lei, os quais devem ser protegidos pelo Estado e explicitados na vida dos sujeitos concretos. Não são dádiva e nem concessão. Foram construídos através de lutas e operações políticas complexas e

funcionam como um importante fator de reprodução social e de reposição da força de trabalho. Dentre os direitos de cidadania, os direitos sociais são as necessidades reais do homem (básicas, objetivas, universais e históricas) e implicam elementos de solidariedade social (consciência coletiva). Segundo Evelina Dagnino (2002), a questão da cidadania é importante por assegurar as condições de existência da sociedade civil. Por isso,

Os direitos sociais não podem ser proclamados e defendidos em termos corporativos, como se fossem “propriedade” de um grupo ou de uma profissão, de um partido ou de outro. Eles só têm chance se forem defendidos como *causas cívicas coletivas* [grifo do autor], causas políticas, justamente porque anunciam formas novas e melhores de convivência e de responsabilidade recíproca. Sem que se universalizem, os direitos conquistados não se convertem em recursos societários de emancipação (NOGUEIRA, 2005, p. 20).

Mas, neste campo, através do paradigma teórico neoliberal, há a retomada da lógica do mercado e da filantropia para o atendimento das demandas geradas por ele. Em outras palavras,

Se o indivíduo tem dinheiro, deverá comprá-los no mercado, transitando, assim, da ótica do direito para a da mercadoria. Se não possui condições de comprá-los, deverá acessá-los através da benevolência da sociedade, que retoma o papel de responsável por atender às demandas sociais. E deverá fazê-lo de forma a atender parcialmente a suas demandas, retomando o conceito de não intervir de maneira a incidir no desejo de progresso, que é imanente da relação com o mercado (ROJAS COUTO, 2004, p. 72).

Nos últimos cem anos, o capitalismo vem se aperfeiçoando cada vez mais na garantia de seu absoluto e incontestável desenvolvimento. Dentre as principais consequências desse desenvolvimento tem-se a perda da solidariedade (entendida como a universalização dos direitos sociais), a pauperização absoluta, a miséria, o desemprego, a criminalidade, a violência e o individualismo. Ou seja, há uma acentuação cada vez mais polarizada entre ricos e pobres de um mesmo país e também entre as nações do mundo. Sendo que a desigualdade social e seus efeitos são considerados frutos não do sistema capitalista, mas da incompetência dos dirigentes nacionais. Paralelo a tudo isso, diminuí-se os investimentos em políticas sociais, travestidas em políticas focalizadas de atendimento à população mais pobre em detrimento de políticas mais abrangentes (OLIVEIRA, 2005).

Nesta mesma linha de análise de Ednéia Oliveira, Marilda Villela Yamamoto (2008, p. 106) fala acerca da regressão da luta dos trabalhadores organizados pelo reconhecimento de seus direitos, no “reino do capital fetiche na plenitude de seu desenvolvimento e alienação”. E assim como Boaventura de Sousa Santos (2011), postula que a dominação do capital financeiro é impensável sem a intervenção política e apoio efetivo dos Estados nacionais, que canalizam o fundo público para alimentar o mercado financeiro. Isto é,

O Estado passa a presidir os “grandes equilíbrios” sob a vigilância estrita das instituições financeiras supranacionais, consoante a sua necessária submissão aos constrangimentos econômicos, sem que desapareçam suas funções de regulação interna (IAMAMOTO, 2008, p. 121).

Em outras palavras, as mudanças ocorridas nos anos 1990 e início dos anos 2000 mostram um descompasso entre a agenda das reformas institucionais e da reestruturação da economia e a agenda das reformas sociais, que foram postas em segundo plano. Desse descompasso, novas modalidades são introduzidas como as parcerias, as redes, os consórcios, as câmaras de negociação, modalidades inseridas no circuito das políticas sociais como contrapartidas da retração do Estado e dos recursos destinados a essas políticas. Desta forma, por um lado, o Estado compartilha e transfere recursos para a sociedade civil e define estratégias de focalização, e por outro lado, a sociedade civil assume compromissos de gestão pública, que está acima de suas limitações organizacionais e políticas, e assume a lógica do processo de publicização, transferência de serviços sociais e científicos do Estado para a sociedade civil (BURITY, 2005).

Para Marco Aurélio Nogueira (2011, p. 87), “o reformismo neoliberal não oferece alternativa real aos problemas do capitalismo”, o que aumenta ainda mais o fosso das desigualdades. Da incapacidade do reformismo neoliberal, entendido como a “privatização desvairada do Estado e dos recursos públicos” (DAGNINO, 1994, p. 105), na década de 1990, passou-se a apostar, então, na potência reformadora da sociedade civil, como substituta do Estado tanto na formatação da convivência social como na resolução dos diferentes problemas sociais. Assim, o terceiro setor, a sociedade civil e no âmbito destes, o voluntariado, converteram-se em decisivos campos políticos e intelectuais da modernidade. Contudo, a sociedade civil substituta do Estado é despolitizada, pois

Ficou de costas para a política, inviabilizando-se como espaço de produção de consensos democráticos fortes. Precisamente por isso, foi apropriada como recurso argumentativo principal do projeto neoliberal, que a ela

imaginou transferir boa parte dos encargos antes atribuídos ao Estado (NOGUEIRA, 2011, p. 110).

Para Jean Cohen, o termo sociedade civil é invocado para tudo, inclusive para associações voluntárias e organizações não-governamentais, e assim como no passado, o discurso sobre a sociedade civil apresenta-a tanto como essencial para a democracia e o processo de democratização quanto como fonte da solidariedade e da integração social. E isso faz com que nos arrisquemos a cultivar um “otimismo ingênuo” quanto à capacidade democratizante da sociedade civil. Para a autora, não é papel da sociedade civil colocar-se em lugar da sociedade política representativa faltante (o governo), pois isto sobrecarregaria demais os atores da sociedade civil, “cujo papel é o de exercer influência, não o poder ou tomar decisões coletivamente obrigatórias” (COHEN, 2003, p. 451).

Destaca-se que na América Latina e no Leste Europeu, a sociedade civil ressurgiu associada aos processos de democratização nos anos 1970/1980, como campo de recomposição de forças frente à diminuição do poder dos regimes autoritários (SIMIONATTO, 2010; DAGNINO, 2002). Mesmo não concordando com a postulação de que a sociedade civil ressurgiu, no Brasil, nos anos 1970-1980, Joanildo Burity apresenta-nos que as conquistas da sociedade civil, nos anos 1980, que consagraram alguns formatos participativos e as demandas de movimentos sociais como os de mulheres, negros, ecológico, etc., compuseram uma primeira agenda de reforma do Estado, mas que foi apropriada pela segunda agenda, cujos objetivos são a reestruturação da economia e do Estado. Nas palavras de Joanildo Burity (2005, p. 68), as conquistas “foram inscritas na lógica de que as demandas por maior participação da sociedade ao mesmo tempo traduzem uma concepção mais “moderna” de presença estatal e uma necessidade de transferência à “sociedade” de funções até então exclusivamente atribuídas ao estado”.

Joanildo Burity pontua que a questão da reforma do Estado pôs em evidência o sucesso parcial da agenda da sociedade civil na abertura do estado à participação ampliada da sociedade organizada em movimentos ou associações e a descentralização como reforço do poder local. Mas, introduziu à ideia da participação ampliada, a concepção do local como espaço de transferência das atribuições do Estado para a “sociedade” e a concepção de quebrar resistências dos níveis subnacionais de governo ao dar força a entidades não-governamentais, que assumiram, então, algumas funções de oferta de serviços.

Para Sérgio Costa, a categoria sociedade civil abriga o conjunto de associações e formas organizativas que se distinguem de outros grupos de interesse atuantes na esfera da política, como partidos, *lobbies*, etc., e da economia, como sindicatos, associações empresariais, etc., fundamentalmente, quanto: a) a base de recursos: sua capacidade (influência política) de canalizar as atenções públicas

para campanhas e pleitos; b) a base de constituição dos grupos: sua identidade é constituída no contexto das próprias ações coletivas; c) a natureza do recrutamento dos membros: sua vinculação é, em geral, voluntária e livremente arbitrada; d) a natureza dos interesses representados: apresenta questões e problemas que emergem no mundo da vida. O autor apresenta duas condições para a construção e consolidação da sociedade civil: 1) “vigência de direitos civis básicos para constituição de associações voluntárias”; e 2) “existência de um espaço público minimamente poroso, que representa a arena privilegiada de atuação política dos atores da sociedade civil e de difusão dos conteúdos simbólicos e das visões de mundo diferenciadas que alimentam as identidades de tais atores” (COSTA, 1997, p. 17).

O percurso do conceito de sociedade civil no contexto de democratização brasileira coincidiu com a resistência ao regime militar – não só por parte dos adversários do regime, mas também pela fração militar moderada – sendo que sua função foi mais propriamente político-estratégica. Nos anos 1980, surgiu uma influente linha interpretativa acerca dos movimentos sociais, pautada nas ideias de Gramsci e que apresentou contornos conceituais muito difusos. Com o aprofundamento do processo de democratização, nos anos 1990, emergiram conflitos e divergências, o que revela a não-homogeneidade de interações dentro dos movimentos sociais. Assim, verifica-se a tentativa de redefinição, a partir da prática política, do conceito de sociedade civil. Acontecimentos como a aceitação da crítica neoliberal contra o Estado intervencionista, a emergência de numerosas ONG's no papel de substitutas do Estado, as frustrações com a política convencional apressaram a delimitação do Estado e do sistema político.

Em outras palavras, na década de 1990, as tendências de “direita” usaram, de maneira despolitizada, a sociedade civil como arena representativa de interesses privados e corporativos na execução das reformas neoliberais, mantendo-a vinculada à vida associativa, como um terceiro setor situado entre o Estado e o mercado. Ou seja,

O descrédito no Estado e nas instituições de representação coletiva, associado ao quadro de dilaceramento das esquerdas, foi determinante para que os olhares se dirigissem à sociedade civil. Movimentos sociais vinculados a valores, ideias e propostas combativas em décadas anteriores, associações de ordem diversa como o voluntariado, grupos filantrópicos, cooperativas e organizações não governamentais (ONGs) foram proclamados como sujeitos políticos plenamente capazes de conferir “voz e vez” às classes subalternizadas (SIMIONATTO, 2010, p. 153).

Ao despolitizar-se, a sociedade civil perdeu sua configuração de “grande política”, na qual os sujeitos coletivos interpelam e alteram o Estado, e transformou-

se em arena desqualificadora das demandas sociais globais. Daí, a intensificação das relações com as ONGs por parte dos governos nacionais, que fez com que a sociedade civil se preocupasse em obter apoio através do acesso aos fundos públicos. A política não desaparece desse cenário, mas converte-se em “pequena política”. Contudo, frente às políticas neoliberais, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, tanto nacional como internacionalmente, houve resistência e proposições de contestação. Para Ivete Simionatto (2010, p. 176-177), “superar a identificação da sociedade civil com o Terceiro Setor e as ONGs supõe retomá-la como esfera da “grande política”, o que implica a criação de alianças estratégicas entre a classe trabalhadora e os movimentos sociais, com vistas a ampliar o horizonte emancipatório”.

Sérgio Costa (1997, p. 16) faz uma avaliação favorável das possibilidades da sociedade civil no Brasil, como: 1) instrumento analítico, por incorporar um conjunto de atores “que não querem se ver associados nem às estruturas partidárias, nem ao aparelho de Estado” e pela emergência de novos movimentos e grupos; 2) instrumento político-normativo, pelo “desafio permanente às instituições próprias ao Estado constitucional e aos mecanismos democrático-representativos”, desempenhado por esses novos atores, e pelo atual projeto de sociedade civil que “representa a continuidade do processo de desacoplamento da sociedade civil do Estado”. O autor dentro de sua avaliação diz que não se pode ignorar as limitações das possibilidades da sociedade civil no Brasil, como, por exemplo, no plano político, em que “o fosso entre a legalidade e os códigos de conduta que de fato vigoram (...) dificulta a consolidação de uma sociedade civil ‘politicamente atuante’. Alguns setores da sociedade civil vivem fora da região de abrangência do Estado de direito, constituindo aparatos de poder pontuais”.

3. TERCEIRO SETOR E VOLUNTARIADO NO BRASIL: UM PERCURSO CONTRADITÓRIO

No Brasil, a relação entre Estado e terceiro setor sempre existiu³, mas é uma relação originada de uma política assistencialista pouco universalista quanto aos direitos sociais. Contudo, nas duas últimas décadas tem havido mudanças referentes ao comportamento do terceiro setor, que passou a ser visto com um olhar mais positivo, o que revalida ainda mais a posição de Maria Victoria Benevides (1994, p. 07) de que “na verdade, nunca tivemos reformas sociais visando à cidadania efetivamente democrática”. Pois, a cidadania permanece parcial, desequilibrada e excludente, sendo os direitos entendidos como privilégios.

³ *A participação assistencialista, de natureza filantrópica ou solidária, é uma atividade universal, por ser encontrada em todas as épocas, devido ao caráter gregário e associativo do ser humano (NOGUEIRA, 2011).*

O terceiro setor, no Brasil, não é uma realidade nova e nem pouco importante, pois, desde o século XVI, existem instituições filantrópicas de assistência a pessoas carentes, influenciadas pelo modelo português das Casas de Misericórdia. De acordo com a Revista Veja Edição Especial sobre o voluntariado, de dezembro de 2001, a primeira entidade filantrópica, no Brasil, foi a Irmandade da Misericórdia, instalada na, então, Capitania de São Vicente, em 1543. Em 1560, essa mesma entidade inaugurou, em São Paulo, uma pequena enfermaria e albergue para ajudar órfãos(ãs) e pobres. As associações voluntárias, inicialmente, eram ligadas às organizações religiosas e étnicas, por isso, a relação entre valores religiosos e o desenvolvimento do voluntariado. E, até o século XIX, tratar dos pobres era um problema resolvido pela sociedade. A partir da década de 1930, as agências governamentais passaram a desenvolver políticas de assistência social para a população carente. Na década de 1970, as organizações da sociedade reassumem uma participação mais ativa no cenário da filantropia e dos movimentos sociais (COELHO, 2002; MESTRINER, 2005).

No Brasil, tem-se procurado incentivar o voluntariado através de leis, subsídios, propagandas que valorizam a compaixão, a solidariedade voluntária e local e o amor ao(à) próximo(a). Como exemplo de incentivo/promoção do voluntariado, teve-se o Programa Comunidade Solidária, desenvolvido nos dois governos Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998 e 1999 a 2002) e coordenado por Ruth Cardoso, que define o trabalho voluntário como múltiplas experiências pelas quais cidadãos(ãs) exprimem sua solidariedade através da doação de tempo, trabalho e talentos para causas sociais. Para Leonardo Boff, as palavras são grávidas de significado. Então, é interessante ressaltar o significado de voluntariado, que no caso brasileiro, é entendido como a prática concreta da solidariedade voluntária e local de “cidadãos(ãs)”, que doam tempo, trabalho, talentos pessoais e dinheiro para determinadas causas sociais, com o objetivo de melhorar o mundo no qual vivem.

A promoção do voluntariado foi um dos três objetivos traçados pelo Programa Comunidade Solidária, que também visava aperfeiçoar o marco legal e institucional regulador do relacionamento das organizações do terceiro setor com o governo e produzir conhecimento e informação sobre esta área (CARDOSO, 2005). Ruth Cardoso diz que não há contradições entre o dever do Estado, em elaborar e implantar políticas públicas de cunho social e garantir o acesso universal de cidadãos(ãs) aos direitos sociais e responsabilidade do(a) cidadão(ã). Para a autora,

Em sua irredutível diversidade, as iniciativas espontâneas das ONGs, fundações empresariais, entidades filantrópicas, clubes de serviços, centros de voluntariados, grupos informais de apoio e auto-ajuda, respondem a demandas pouco percebidas, dão visibilidade a problemas vividos por grupos vulneráveis da população, testam – ainda que em escala pequena – soluções inovadoras. Esse

exercício de cidadania participativa contribui para ampliar significativamente as energias, as competências e os recursos investidos no desenvolvimento social (CARDOSO *et al*, 2000: 08).

O Programa Comunidade Solidária, uma das ferramentas do programa de publicização, vestia-se de grande apelo simbólico para implementar ações de combate à fome e à pobreza, através da parceria sociedade/Estado, e como iniciativa estratégica, articulou seu discurso em torno da solidariedade da sociedade. No entanto, o Programa em seus princípios gerais não tinha como fundamento nem a Assistência Social, como meio de emancipação, por ser constitucionalmente uma política pública do Estado, nem os direitos sociais, além de dar visibilidade ao discurso, à política e à sociabilidade engendrados no pensamento neoliberal, o qual, ideologicamente, reconhece como mola propulsora da sociedade o dever moral de auxílio/ajuda aos(as) necessitados(as), e com isso, impossibilitou o reconhecimento dos direitos sociais do(a) cidadão(ã). Então, o Programa Comunidade Solidária foi um dos mecanismos de uma reversão política conservadora e regressiva, destituidora de direitos sociais e promotora da erosão das condições políticas e sociais que tinham a capacidade de conferir caráter público às demandas por direitos. Assim, houve a construção da incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia internacional e os investimentos sociais do Estado. Como consequência desta incompatibilidade tem-se o apelo à solidariedade voluntária e local e o apelo às práticas humanitárias e filantrópicas para o combate [o bom combate dos(as) cidadãos(as) consumidores(as) individualistas mas solidários(as)] às desigualdades sociais, as quais só aumentaram (YAZBEK, 2001).

Isto é,

é inegável que, na sociedade brasileira hoje, o avanço do ideário da “sociedade solidária” vem se colocando como alternativa ante a limitada ação social do Estado no neoliberalismo. (...). O reconhecimento dos direitos sociais e de sua universalidade é substituído nesta ótica pelo dever moral de atender à pobreza (...) indigência que se perpetua, porque é produto das relações sociais vigentes nesta sociedade que criam o necessitado, o desamparado, uma população sobrando que não encontra lugar reconhecido na vida social (*ibid*, p. 09-10).

O terceiro setor, público e não-estatal, que de acordo com o ideário neoliberal, traduz uma sociedade civil forte e diferenciada, é posto como alternativa à dicotomia entre as lógicas do Estado e do mercado. E passa, então, a ser reserva de

virtude cívica e democrática que seriam desvirtuadas pelas lógicas do dinheiro e do poder. É visto como o espaço da colaboração, da reciprocidade, da comunicação e visa assegurar a prevalência do público sobre o privado. Contudo, como já discutido, possui um potencial de despolitização, devido à atribuição de responsabilidades substantivas às organizações do terceiro setor na resolução dos problemas sociais, que o submete a grande pressão para se ajustar à lógica do setor privado. O Estado ao interpelar e incentivar o terceiro setor e o voluntariado, ou seja, ao convocar a sociedade para participar da elaboração das políticas sociais, praticamente, cria uma outra sociedade civil pautada na colaboração. As organizações do terceiro setor, ao buscarem o credenciamento para uma relação com o Estado e o acesso a fundos públicos ou não, absorvem tanto uma linguagem mais próxima à cultura empresarial como a lógica despolitizada, tudo isso coincidindo com o descenso da política sindical, o descrédito da política de classes e a percepção de uma desmobilização dos movimentos sociais urbanos (BURITY, 2005).

Para o discurso neoliberal, isso ocorre, devido à crise dos welfare states. No entanto, com a crise do Estado de bem-estar social, inicia-se um processo de descentralização e limite do papel do Estado. Então, a participação da sociedade é requisitada e re-valorizada, na área social (COELHO, 2002), processo que chamo de interpelação da sociedade pelo Estado, na construção de identidades voluntárias. Para Maria Carmelita Yazbek, o que realmente está ocorrendo é uma forma de despolitização e de refilantropização da questão social brasileira, que exclui os fóruns democráticos representativos dos vários setores e a negociação dos diversos interesses em jogo e faz avançar em contramão políticas públicas sociais de caráter compensatório, seletivo, conservador e negativamente focalistas. Todo esse processo é o cortinamento da incapacidade da opção neoliberal, que fragmenta, pontua, limita e incapacita intervenções estatais na resolução dos graves e variados problemas sociais do Brasil.

Em outras palavras, nas duas últimas décadas, especialmente, na metade da década de 1990, no Brasil, houve a emergência de um conjunto de instituições, que mesmo não sendo uma realidade nova, é identificado como intermediário entre o Estado e o mercado, atuando, com frequência, na provisão de bens de interesse de amplos segmentos da sociedade. A esse conjunto de instituições, que engloba organizações não-governamentais, fundações e associações filantrópicas, dá-se a denominação de terceiro setor (AMARAL, 2003). O terceiro setor é entendido por Rubem César Fernandes como um setor organizado, mobilizador da ação voluntária e independente. Dessa forma, o conceito de terceiro setor, que inclui a noção de cidadania, “denota um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos” (FERNANDES, 2002, p. 21), o que, para o autor, torna o terceiro setor semelhante ao Estado por cumprir uma função coletiva

e semelhante ao mercado por ser independente e autogerido, é um setor “público, porém privado”.

Para Amaral (2003), o terceiro setor reemergiu como resultado da redemocratização do Brasil, sendo um processo inserido na crise do Estado provedor (ou Estado de bem-estar social) e, que busca modelos alternativos para implementar as políticas sociais. O Estado que está sendo construído para cumprir uma agenda cheia de desafios novos e velhos, é, então, fortalecedor de políticas sociais, mediante o estabelecimento de mecanismos alternativos de atuação, que utiliza o melhor de cada ator social (Estado, mercado e sociedade), possibilitando sua complementação.

A intensificação da relação entre o Estado e o terceiro setor brasileiro, principalmente, no período de contrarreforma organizacional do Estado, pode ser observada no expressivo número de leis, que foram promulgadas entre 1998 e 2001, e, que regem o terceiro setor, como a Lei nº 9608, de 18 de fevereiro de 1998, que rege o serviço voluntário; a Lei nº 9637, de 15 de maio de 1998, que rege as organizações sociais, e a Lei nº 9790, de 23 de março de 1999, referente às organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip) e o termo de parceria, que foi alterada pela Medida Provisória nº 2123-29, de 23 de fevereiro de 2001 (MONTAÑO, 2003). Além desses dados relativos às leis do terceiro setor, o Instituto de Geografia Aplicada e Estatística (IBGE) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) indicam o crescimento de 157%, entre 1996 e 2002, do número de instituições privadas sem fins lucrativos (FERREIRA, 2005).

Mas, o conceito de terceiro setor orientador da discussão teórica deste artigo, é o de Carlos Montaña (2003, p. 184), para o qual, o terceiro setor “deve ser interpretado como ações que expressam funções a partir de valores [...] de solidariedade local, auto-ajuda e ajuda mútua, substituindo os valores de solidariedade social e universalidade e direito dos serviços”. Dessa forma, o terceiro setor é um fenômeno complementar do projeto neoliberal de redução do papel do Estado na intervenção social, para criar uma demanda lucrativa para o mercado. Essa definição de terceiro setor, dada por Carlos Montaña, traz em consideração a criação de uma cultura do “possibilismo” (expressão do autor), que dentre suas várias ramificações, encontra-se o que chamo de cultura do voluntariado. A cultura do “possibilismo” e sua ramificação cultura do voluntariado permitem o fértil desenvolvimento da política-ideológica neoliberal, cujo objetivo é a reestruturação do capital, através de valores de solidariedade voluntária e local.

Potyara Pereira explana que as iniciativas voluntárias “não têm sobrevivido sem o respaldo do Estado”, apesar da eleição dessas iniciativas “como um substituto adequado das ‘falidas’ intervenções sociais estatais” (PEREIRA, 2003: 77). A interdependência entre o Estado e o setor não-governamental (ou economia mista do bem-estar) dá-se pela necessária presença das três instâncias (Estado-poder,

mercado-capital e sociedade-solidariedade) na tradicional divisão social do bem-estar. Contudo, há uma diferença entre a presença da interdependência entre Estado, mercado e sociedade, no Estado de bem-estar social (1945-1980), para os dias atuais. O atual Estado, ao invés de garantir os direitos de cidadania, os restringe, ou como diz Francisco de Oliveira (1999), destitui a fala, anula a política e privatiza o público.

4. REFLEXÕES ACERCA DA DELICADA E COMPLEXA RELAÇÃO ENTRE CIDADANIA, DEMOCRACIA, QUESTÃO SOCIAL E TERCEIRO SETOR/VOLUNTARIADO

Em um texto de 1989, Maria Célia Paoli questiona os problemas e as dificuldades da constituição de um domínio público na sociedade brasileira, entendido como condição essencial e fundante de suas possibilidades democráticas, o que significa interrogá-lo a partir das formas de cultura e dos universos simbólicos que perpassam a sociedade. Sobretudo, no sentido de conhecer as práticas que envolvem o reconhecimento das diferenças entre grupos e classes sociais como experiência histórica de uma situação comum. Além disso, essa interrogação sobre a democracia é uma interrogação histórica simultaneamente de antecipação e rememoração, posta que singular, da experiência vivida.

Esta nova sensibilidade à questão democrática, para a autora, surgiu dos movimentos sociais plurais e autônomos, de uma sociedade que buscava sair da ditadura militar, os quais 1) se afirmaram quase à revelia da teoria sociológica consagrada; 2) mantiveram viva a diferença interna; 3) geraram, principalmente, um horizonte cultural para a política – reestabelecimento da inventividade das noções de direitos e de cidadania e 4) deram corpo e concretude ao modo como, no Brasil, a esfera da política instituída se distancia da esfera da ação social.

A questão central da autora ao reformular a noção de cidadania que vem no bojo da nova sensibilidade intelectual ao fazer-se histórico de uma sociedade é: “de que modo o direito a conquistar o próprio direito à cidadania ou, em outros termos, o reconhecimento público do “direito a ter direitos”⁴ pode se processar e se exteriorizar no domínio público de modo a conferir legitimidade e credibilidade às instituições políticas?” (PAOLI, 1989, p. 43). Nestes termos, a questão se referencia em um campo de ação e representação onde a diversidade ganha forma política. A cidadania assim pensada seria a tentativa de desenvolver este mundo possível de representação de interesses plurais.

⁴ Vera da Silva Telles, ao discutir a política e espaço comum na constituição do mundo comum com base no pensamento de Hannah Arendt, diz que “ter direitos significa pertencer a uma comunidade política na qual as ações e opiniões de cada um encontram lugar na condução dos negócios humanos. (...). Ter direitos a ter direitos é a expressão que sintetiza a questão proposta por Hannah Arendt” (TELLES, 1999, p. 60-61).

Para Paoli, decifrar uma sociedade que evitou colocar a questão da cidadania e da democratização diante da heterogeneidade de sua instituição social moderna implica em perceber o lugar que abriu para a representação de suas classes populares: figuras cujos traços e predicados são atribuídos a partir de critérios que discernem a validade e o escopo da dimensão pública que uma sociedade é capaz de elaborar. Daí que a experiência brasileira de proletarização ter sido feita dentro de uma ordem privada do trabalho.

Evelina Dagnino (1994) pontua que a expressão cidadania é apropriada por todo mundo, com sentidos e intenções diferentes. Mas, que é possível marcar dois sentidos da cidadania, destacando o seu caráter de estratégia política. Ou seja,

a cidadania como estratégia significa enfatizar o seu caráter de construção histórica, definida portanto por interesses concretos e práticas concretas de luta e pela sua contínua transformação. (...). o seu conteúdo e o seu significado não são universais, não estão definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. Esse conteúdo e significado, portanto, serão sempre definidos pela luta histórica (ibid, p. 107).

O primeiro sentido da nova noção de cidadania é referente tanto ao direito à igualdade quanto ao direito à diferença. O segundo sentido expressa o novo estatuto teórico e político que a questão da democracia assumiu em todo o mundo, principalmente, a partir da crise do socialismo real. Então, para Dagnino, a construção da cidadania ajuda a construir e a difundir uma cultura democrática. Nestes termos, 1) a noção de direitos trabalha com a concepção de um “direito a ter direitos”, não se limitando a conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos, mas inclui fortemente a criação de novos direitos, surgidos de lutas específicas e da sua prática concreta; 2) o requerimento de novos sujeitos sociais ativos pela nova cidadania, sendo esta uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos; 3) a nova cidadania constitui-se enquanto uma proposta de sociabilidade; 4) a nova cidadania inclui fortemente a relação com a sociedade civil, em um processo de transformação das práticas sociais enraizadas na sociedade como um todo; 5) coloca em jogo o direito de participar efetivamente da própria definição do sistema político, no processo de invenção de uma nova sociedade; 6) e por fim, a nova noção de cidadania pode constituir um quadro de referência aberto e complexo para dar conta da diversidade de questões nas sociedades latino-americanas.

Para Dagnino (2002), Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), há uma grande disputa entre projetos políticos, que apesar de usarem os mesmos conceitos e discursos são completamente distintos. Esses projetos são: 1) projeto democrático

participativo e 2) projeto neoliberal de privatização de amplas áreas das políticas públicas. Este último projeto é acompanhado por um discurso participacionista e de revalorização simbólica da sociedade civil, a qual é entendida como terceiro setor. Esse processo de revalorização do papel da sociedade civil na construção da democracia e da governabilidade possui diversos projetos políticos subjacentes desde a participação como modo de assegurar a governabilidade ao predomínio do técnico-gerencial e da despoliticização expressa. Os autores falam acerca de uma “confluência perversa”, localizada no fato dos dois projetos acima mencionados utilizarem um discurso comum. Pois ambos requerem a participação da sociedade civil ativa e propositiva, baseando-se nas mesmas referências: construção de cidadania, participação e ideia de sociedade civil.

No âmbito da “confluência perversa” há uma crise discursiva, em que ocorre um obscurecimento dos canais por onde avançam as concepções neoliberais. Assim, nos deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido são as armas principais, convertendo o terreno da prática política em um campo minado. O projeto neoliberal necessita ajustar a economia para a expansão do grande capital internacional, como por exemplo, através da transferência das responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil e para o setor privado. O primado do mercado, enquanto eixo reorganizador da economia, fez com que a sociedade civil ao passo que fornece informações qualificadas sobre as demandas sociais, dispõe de organizações com capacidade para assumir com eficiência a execução das políticas públicas voltadas para essas demandas. A sociedade civil é assim concebida de forma seletiva e excludente (*ibid*; DAGNINO, 2002).

Como exposto, há uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONG’s⁵/terceiro setor/voluntariado, sendo que o significado da expressão sociedade civil restringe-se cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de terceiro setor. Desta forma, a participação, no contexto neoliberal, significa assumir a execução eficiente das políticas sociais em nome da solidariedade, que é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno do privado e da moral. Cabe ressaltar que a participação se concentra na gestão e implementação das políticas e não inclui poder decisório sobre elas, pois este permanece sob controle exclusivo do Estado. A concepção de direitos sociais universais é substituída por esforços emergenciais e focalizados⁶. O cidadão

⁵ Evelina Dagnino, em texto de 2002, fala acerca dos ganhos que alguns tipos de ONGs obtêm através da execução e implementação de políticas públicas. Esses ganhos são: sobrevivência material, por meio de recursos financeiros providos do Estado; aumento da capacitação e prestígio que advém do reconhecimento do Estado e maior presença na mídia. Contudo, há riscos inerentes a essa relação, como: cooptação pelo Estado e perda de autonomia; tecnicização da organização em detrimento de sua politização; ausência de relações mais igualitárias e a subordinação aos propósitos e necessidades dos governos.

⁶ Dagnino (2002) faz uma crítica à crítica de que as políticas públicas sociais são fragmentadas, setorializadas, pontuais, compensatórias, paliativas, etc. Para a autora, essas avaliações são feitas por contraste com um modelo do que seria a “verdadeira política pública”. E, portanto, apresenta três questões inter-relacionadas: 1) a questão do sentido das políticas – a ideia de que

passa a ser incorporado ao mercado, como consumidor e produtor. A cidadania é identificada e reduzida à solidariedade para com os pobres, entendida também como mera caridade. Isto é,

As concepções de cidadania, de sociedade civil e de participação formuladas pelo projeto neoliberal expressam uma mesma intenção despolitizadora e são, portanto, portadoras do que se poderia chamar uma visão minimalista da política. (...). A própria substituição do termo “sociedade civil” pelo de “terceiro setor”, ao lado do mercado e do Estado, indica a nova função e designa o intento de retirar da sociedade civil o seu papel enquanto constitutiva do terreno da política, agora condensado na sociedade política (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p. 58-59).

Em contraposição aos autores acima citados, para Nuria Cunill Grau (1998), na década de 1980, três campos são afetados pelas estratégias governamentais, que criam condições para que a sociedade exerça influência direta sobre o Estado, aprofundando a democracia. Dentre estes campos tem-se o campo da co-gestão da prestação dos serviços públicos com a sociedade civil, que se torna dominante na década de 1990. Nas palavras da autora,

Os programas sociais se estruturam cada vez mais com base na cooperação entre setor público e setor privado e invocam a sociedade civil organizada para sua execução; a proliferação dos fundos de investimento social mostra esta tendência, assim como também as propostas governamentais, que se elaboram em alguns países como a Venezuela, onde os programas sociais buscam fundamentar-se na autogestão social, na subcontratação de organizações sociais e no voluntariado (GRAU, 1998, p. 75).

Segundo a autora, a constituição de instituições de solidariedade assim como a constituição de um associacionismo crítico no interior da sociedade são requeridas pelo desenvolvimento de instituições de representação social que possam

seu conteúdo deve ter um sentido universalizante; 2) a questão da fragmentação – seu conteúdo ficaria restrito ao âmbito de sua aplicação, não sendo aplicado a outros espaços e a outras temáticas; 3) e a questão da avaliação do caráter paliativo e compensatório dessas políticas, por não eliminarem radicalmente as desigualdades. Segundo Dagnino (ibid, p. 298), é fácil concordar com essas críticas, mas se deve atentar para sua inadequação, pois “é preciso lembrar, que vários dos espaços de formulação de políticas são definidos e desenhados para funcionar como produtores de políticas setorializadas e/ou pontuais”. É preciso, então, resgatar a ênfase no caráter propriamente público que devem ter as políticas públicas. Isto é, reconhecer 1) que a constituição do interesse público é um processo inovador na sociedade brasileira; 2) que a dimensão do conflito é inerente a esse processo, como o é à própria democracia. Em resumo, é preciso reconhecer a desprivatização das estruturas decisórias do Estado e a publicização do conflito, para que se possa construir condições favoráveis ao avanço de construções hegemônicas alternativas.

atuar para ampliar a esfera pública. Assim, estas constituiriam práticas sociais de construção de cidadania, entendida como direitos e deveres sociais, e se firmariam em condições e em meios de participação cidadã. Sendo todo este processo comprometido com o fortalecimento da democracia. O terceiro setor, ou como a autora chama, setor terciário, funda-se na solidariedade; traduz-se na constituição de âmbitos públicos voluntários de inter-relação social, capazes de promover a satisfação de necessidades coletivas; e seu germe é o voluntariado.

Luciana Tatagiba e Ana Cláudia Teixeira (2006) afirmam que a ampliação da participação, na década de 1990, foi uma das dimensões mais evidentes do processo de construção democrática nos países latino-americanos. E que o experimentalismo democrático – distinto em cada país – esteve relacionado ao debate acerca da crise e reforma do Estado, cujas expressões mais evidentes, como assinalado neste texto, foram a flagrante incapacidade do Estado de continuar apresentando-se como força motriz do desenvolvimento capitalista nacional e as alterações no padrão de relacionamento Estado/sociedade.

O problema de Tatagiba e Teixeira é a dificuldade de conceber um modelo de democracia que supere a contradição entre representação e participação, podendo, dessa forma, articulá-las como dimensões constitutivas de uma agenda de reforma capaz de responder os problemas da sociedade contemporânea. Para tanto, é preciso, segundo as autoras, construir modelos alternativos de reforma tanto ao modelo burocrático-autoritário quanto ao modelo neoliberal.

Quanto a isso, Gurza Lavalle, Peter Houtzager e Arnab Acharya (2004) discutem que a Constituição Federal de 1988 e o processo de descentralização administrativa, cujas raízes estão na reforma do Estado e nas políticas de ajuste estrutural da década de 1990, produziram mudanças significativas nas relações entre o Estado e a sociedade. Aliás, particularmente, a Constituição criou mecanismos institucionais para a participação do cidadão, com clara intenção de ampliar a institucionalização da democracia.

O ideário neoliberal é hostil à intervenção social do Estado e essa hostilidade não se assenta em um constructo teórico, mas em julgamentos de valor, tais como: o Estado social é perdulário, improdutivo, ineficiente, inefetivo, despótico, nega as liberdades individuais e é susceptível à corrupção. Assim, a política social capitalista promove, como sempre promoveu, uma relação contraditória entre Estado, mercado e sociedade, diminuindo a capacidade do Estado de garantir os direitos sociais, para através do desmantelamento da ação social estatal, revalorizar o voluntariado. Potyara Pereira, ao criticar a naturalização da perda dos direitos sociais em prol da privatização do público, reflete sobre o reconhecimento da estrutura e do papel do voluntariado, dentro de uma compreensão ampla e complexa do bem-estar social, que inclua tanto o econômico, o político, o ético, como também os direitos

de cidadania. E, ressalta que o voluntariado, da mesma forma que o Estado e o mercado, deve ser, publicamente controlado (PEREIRA, 2003; 2006).

Potyara Pereira reforça a discussão ao falar que desde fins da década de 1970, a concepção de justiça social esvaiu-se, sendo, então, desacreditada e suplantada por noções que privilegiam o mérito na obtenção do bem-estar individual e da mercantilização das políticas públicas. A concepção utilitarista reaparece no cenário neoliberal contrário aos direitos sociais, pois tais direitos restringem as liberdades individuais. Assim, as políticas sociais públicas sofreram uma forte guinada para a direita tanto quanto à sua concepção, gestão, institucionalidade como quanto ao seu financiamento, subordinadas aos ditames do mercado, apresentado como o melhor agente regulador da economia e da sociedade. Todo esse processo, como já vem sendo discutido desde o começo deste artigo, produziu um impacto restritivo na extensão da cidadania e dos direitos sociais, não só no Brasil, mas em quase todo o mundo. Nas palavras da autora,

Há, portanto, uma flagrante defasagem entre as promessas de atendimento mais justo das necessidades humanas feitas pelo neoliberalismo, via mercado e voluntariado, e a realidade social. Até porque (...) os neoliberais não fazem nenhuma associação entre bem-estar e necessidades sociais. Aliás, para os neoliberais, as necessidades humanas são aquelas que Marx chamava de “falsas necessidades”, porque são ambíguas, identificadas com estados subjetivos e contingentes do espírito humano...” (PEREIRA, 2006, p. 111).

Elaine Behring, por sua vez, indaga-se: “programa de publicização ou desresponsabilização?” (BEHRING, 2003: 109), para dizer que o programa de publicização, realizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), desresponsabilizou o Estado de sua ação social e repassou os serviços sociais para as entidades públicas não-estatais, com a ajuda do terceiro setor e com a mobilização do voluntariado. E destaca o

não-lugar (grifo da autora) atribuído à seguridade social no PDRE [Plano Diretor da Reforma do Estado], já que se trata de uma expressão clara da direção que pretendeu imprimir à proteção social ao longo da década de 1990: anticonstitucional e antidemocrática, privatizante e focalista/seletiva, (...) [e a] (...) ênfase nas organizações privadas para a execução das políticas sociais com uma nova centralidade (BEHRING, 2003, p. 115).

Ao deixar de cumprir sua função básica de gerar políticas públicas e de ordenar o desenvolvimento econômico, democratizando e regulando o mercado com base no interesse público, o Estado transfere sua responsabilidade social para a sociedade, por intermédio do trabalho voluntário e da solidariedade voluntária e local. Com isso, há desmantelamento das políticas sociais, mercantilização dos serviços sociais, ou como Marco Aurélio Nogueira (2005, p. 14) chama, processo de mercadorização geral, “tudo tende a ser reduzido a uma relação de compra e venda, incluindo os direitos, a justiça, a igualdade e assim por diante”, e um processo de seleção nos atendimentos sociais à população, que deveriam, pela Constituição Federal de 1988, serem universais. Ora, não é de se surpreender que simultânea e complementarmente a estes fatos há a redução dos fundos públicos, que deveriam ser destinados às políticas sociais de áreas fundamentais, como: educação, saúde, previdência e assistência social e trabalho. Com o aumento da esfera privada em detrimento da esfera pública na participação da elaboração, implementação e execução de políticas sociais, o mercado com as empresas socialmente responsáveis e o voluntariado assumem responsabilidades sociais e estatais. Isso enfraquece a Proteção Social brasileira, cujo objetivo é o de assegurar proteção aos(às) cidadãos(ãs) na velhice, nas enfermidades, nos infortúnios, nas privações, entre outras coisas (FAGUNDES, 2006).

Boaventura de Souza Santos (2011, p. 35) ressalta que “a economia é, assim dessocializada, o conceito de consumidor substitui o de cidadão⁷ e o critério de inclusão deixa de ser o direito para passar a ser a solvência”. Dessa forma, os países periféricos e semiperiféricos são instados dentre outras coisas a expandir o terceiro setor ou setor privado não lucrativo. Mas, para isso, esses Estados para se retraírem precisam de forte intervenção estatal. Nas palavras do autor, “o Estado tem de intervir para deixar de intervir, ou seja, tem de regular a sua própria desregulação” (*idem*, p. 38).

Para José Paulo Netto, o capitalismo monopolista recolocou o sistema totalizante em patamar mais elevado de contradições, conferindo à ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica, o que alterou significativamente a dinâmica inteira da sociedade burguesa. Ou seja, ao tempo em que potencia as contradições fundamentais do capitalismo do estágio concorrencial e as combina com novas contradições e antagonismos, deflagra complexos processos que jogam no sentido de contrarrestar a ponderação dos vetores negativos e críticos que detona. Dessa forma, no capitalismo monopolista, a sociedade burguesa ascendeu à sua maturidade histórica, podendo: 1) crescer progressivamente os preços das mercadorias e serviços produzidos; 2) aumentar

⁷ Marco Aurélio Nogueira (2005, p. 14) também discute a crise da ideia de cidadão, o qual está gravemente reduzido ou à condição de consumidor ou à condição de eleitor, “de alguém que é chamado a referendar decisões que são tomadas em âmbitos aos quais ele não tem acesso”.

as taxas de lucro; 3) elevar a taxa de acumulação; 4) concentrar o investimento nos setores de maior concorrência; 5) economizar o trabalho vivo com a inserção de novas tecnologias; 6) elevar os custos de venda.

O capitalismo monopolista levou ao ápice a contradição entre a socialização da produção e a apropriação privada através da internacionalização da produção, donde grupos de monopólios controlam-na por cima de povos e Estados. O capitalismo monopolista demanda mecanismos de intervenção extra-econômico. Isto é, refuncionaliza e redimensiona o seu poder extra-econômico, que é o Estado. O que quer dizer que as funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com as suas funções econômicas, em uma multiplicidade de funções, o que garante os superlucros dos monopólios. O Estado é, então, capturado pela lógica do capital monopolista – ele é seu Estado. Verifica-se a integração orgânica entre os aparatos privados dos monopólios e as instituições estatais. O Estado opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista.

Dentre as condições dadas pelo Estado ao capital monopolista tem-se a reprodução ampliada do capital e a garantia física da conservação da força de trabalho ameaçada pela superexploração. Sendo que a função estatal de primeira ordem é a preservação e o controle contínuos da força de trabalho, ocupada e excedente. Como comitê executivo da burguesia monopolista, o Estado legitima-se politicamente incorporando outros protagonistas sócio-políticos. Assim, alarga sua base de sustentação, mediante a generalização e a institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais, permitindo a organização de um consenso que assegura o seu desempenho.

As demandas econômico-sociais e políticas imediatas postas por todo processo reivindicativo e organizativo macroscópico não vulnerabilizaram a modelagem da ordem econômica monopolística, pois foram absorvidas pelo poder político que o expressa, adquirindo um cariz de coesionador da sociedade. A articulação entre as funções econômicas e políticas do Estado burguês no capitalismo monopolista é apenas uma possibilidade entre outras. A sua realização é mediatizada pela correlação das classes e das forças sociais. As alternativas sócio-políticas do capitalismo monopolista comportam matizes que vão de um limite a outro – do *Welfare State* ao fascismo. Ao legitimar-se mediante instrumentos da democracia política, emerge no interior do sistema estatal uma dinâmica contraditória. Em outras palavras, o capitalismo monopolista cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatas. Este processo é todo tensionado, não só pelas exigências da ordem monopolística, mas pelos conflitos que esta faz dimanar em toda a sociedade.

São nestas condições que as sequelas da questão social tornam-se: 1) objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado; 2) e alvo de políticas sociais. No capitalismo concorrencial, a questão social era objeto da ação estatal, já no capitalismo monopolístico, a questão social é internalizada na ordem econômica-política, em que as demandas das classes subalternas efetivam-se ao mesmo tempo em que o Estado continua ocultando a sua essência de classe. A política social pública só pode ser pensada na sociedade burguesa com a emergência do capitalismo monopolista. Esta política social configura sua intervenção contínua, sistemática, estratégica sobre as sequelas da questão social, que oferece a indissociabilidade de funções econômicas e políticas que é própria do sistema estatal da sociedade burguesa madura e consolidada.

A funcionalidade essencial da política social do Estado burguês no capitalismo monopolista se expressa nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho. A hipertrofia institucional das agências estatais (Octávio Ianni) aparece como uma necessidade da complexidade da gestão “social”, “arbitral”. A intervenção estatal sobre a questão social se realiza, fragmentando-a e parcializando-a, pois tomar a problemática configuradora de uma totalidade processual específica é remetê-la concretamente à relação capital/trabalho. Enquanto intervenção do Estado burguês no capitalismo monopolista, a política social deve constituir-se necessariamente em políticas sociais, tornando problemáticas particulares a questão social, que é assim enfrentada. E tudo isso, centrado na noção de integração social. Na perspectiva de promover a redução de disfuncionalidades – tudo se passa como se estas fossem inevitáveis ou como se originassem de um “desvio” da lógica social.

A questão social, portanto, como analisa José Paulo Netto, é atacada nas suas refrações, nas suas sequelas apreendidas como problemáticas cuja natureza totalizante, se assumida conseqüentemente, impediria a intervenção. Onde a “categorização” dos problemas sociais e dos seus vulnerabilizados. A funcionalidade da política social no âmbito do capitalismo monopolista não equivale a verificá-la como uma “decorrência natural” do Estado burguês capturado pelo monopólio. Sua concretização é variável nomeadamente das lutas de classes. Não há dúvidas de que as políticas sociais decorrem fundamentalmente da capacidade de mobilização e organização da classe operária e do conjunto dos trabalhadores, a que o Estado, por vezes, responde com antecipações estratégicas. A dinâmica das políticas sociais está longe de esgotar-se numa tensão bipolar. Pois, são resultantes extremamente complexas de um complicado jogo em que protagonistas e demandas estão atravessados por contradições, confrontos e conflitos.

Para Octávio Ianni, com a crise do socialismo, condições foram recriadas para novas formas de organizar a sociedade, de pensar o mundo. Assim, “os

conceitos envelheceram, ficaram descolados do real, já que o real continua a mover-se e transformar-se” (IANNI, 2008, p. 35). Dessa forma, no contexto do processo civilizatório do capitalismo, o ideário neoliberal adquiriu predomínio mundial, seja como ideologia seja como prática, na ordenação da sociedade e de sua visão de mundo. Todavia, como já salientado, enormes segmentos populacionais são excluídos do “círculo da civilização” ou mercados, como fala Marilda Yamamoto, restando a esses segmentos a violência e a solidariedade. A questão social transmuta-se em políticas governamentais favorecedoras da esfera financeira e do grande capital produtivo, deixando de ser um elemento essencial das formas e movimentos da sociedade nacional. É importante ressaltar que no cenário brasileiro, a questão social foi considerada por muito tempo como um problema de polícia, passando a ser tratada como um problema político, uma questão legítima, apenas a partir da década de 1930, mas com retrocessos nos períodos populista e militar, para citar dois exemplos (CERQUEIRA FILHO, 1982; IANNI, 1996). Nas palavras de Cerqueira Filho (1982, p. 57), “a ‘questão social’ aparece como um problema concreto no Brasil e, de resto, no mundo, no quadro do processo de industrialização e de implantação do modo de produção capitalista e do surgimento do operariado e da fração industrial da burguesia”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como norte orientador a seguinte questão: como combinar o voluntariado e os direitos de cidadania, em um processo de consolidação da cultura democrática. Para tentar responder, mesmo que superficialmente, esta questão, trabalhei com a ideia de que o Estado interpela e incentiva a sociedade civil a aderir e a investir no papel/sujeito de voluntariado na “resolução” de problemas sociais. O voluntariado é, então, usado como substituto do Estado na co-responsabilização da sociedade civil, que se despolitiza, interferindo, dessa maneira, nos direitos sociais, que compõem os direitos de cidadania. Os direitos sociais, na conjectura neoliberal, são fragmentados, pontuais e focalizados. Daí, postulo que o terceiro setor e o voluntariado, mesmo não sendo nenhuma novidade no percurso histórico político-social brasileiro, tornou-se um slogan tradutor de formas de ação coletiva em busca de eficácia e democratização. Mas, que, na realidade, não promove um real e concreto processo de democratização, posto contribuir na desresponsabilização e diminuição do Estado junto às políticas públicas. Ou seja, os ajustes estruturais constitutivos das políticas neoliberais determinou dificuldades expressivas no ritmo de democratização.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, A. V. *Terceiro setor e políticas públicas*. Revista do Serviço Social, 54, n. 2, Abr - Jun 2003, p. 33-57.
- BENEVIDES, M. V. *Cidadania e democracia*. In: Lua Nova, 33. São Paulo: CEDEC, 1994.
- BEHRING, E. R. *Contra-reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia*. In: Políticas públicas e sociedade civil. Revista Serviço Social & Sociedade, n. 73, Cortez, mar./2003, p. 101-119.
- BOFF, L. *Saber cuidar: ética do humano – compaixão pela terra*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- BURITY, J. A. *Identidades coletivas em transição e a ativação de uma esfera pública não-estatal*. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, A. (orgs). Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.
- CARDOSO, R. et al. *Um novo referencial para a ação social do Estado e da Sociedade*. Brasília: Comunidade Solidária e PNUD, 2000.
- CARDOSO, R. *Fortalecimento da sociedade civil*. In: IOSCHPE, E. et al. 3º setor: desenvolvimento social sustentado. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- CERQUEIRA FILHO, G. *A questão social no Brasil: crítica do discurso político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- COELHO, S. C. T. *Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. 2 ed. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2002.
- COHEN, J. *Sociedade civil e globalização: repensando categorias*. In: Dados: Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 46, n. 03, RJ, 2003.
- COSTA, Sérgio. *Categoria analítica ou passe-partout político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil*. In: BIB, Rio de Janeiro, n. 43, 1º semestre de 1997, p. 03-25.
- COUTO, B. R. *O direito social e a Assistência Social na sociedade brasileira*. São Paulo: Cortez, 2004.
- DAGNINO, E. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- _____. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, UNICAMP, 2006.
- FAGUNDES, H. S. *As repercussões do voluntariado e da solidariedade nas políticas sociais no Brasil*. In: Revista Sociedade em Debate. Pelotas: Editora EDUCAT/UCPEL, vol. 12, n. 01, junho/2006, p. 87-102.
- FERNANDES, R. C. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. 3 ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.
- FERREIRA, V. C. P. *ONGs no Brasil: um estudo sobre suas características e fatores que têm induzido seu crescimento*. Rio de Janeiro, 2005. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Programa de Pós-graduação da Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, 2005.

IAMAMOTO, M. *Mundialização da economia, capital financeiro e questão social*. In: Serviço Social em tempo de capital fetiche. São Paulo: Cortez, 2008, p. 108-128.

IANNI, O. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

_____. *A era do globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; ACHARYA, A. *Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo*. In: COELHO, V. S. P. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 343-367.

MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social*. A crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

NETTO, José Paulo. *Estado e questão social no capitalismo dos monopólios*. In: _____. Capitalismo monopolista e Serviço Social. São Paulo: Cortez, 1992.

NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil*. Temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. *O desafio de construir e consolidar direitos no mundo globalizado*. In: Serviço Social e Sociedade, n. 82, ano XXVI, julho-2005.

OLIVEIRA, E. A. *O atual estágio de acumulação capitalista*. In: Serviço Social e Sociedade, 82, São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, F. *Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal*. In: Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global. Rio de Janeiro, Vozes: 1999, p. 55-82.

PAOLI, Maria Célia. *Trabalhadores e cidadania*. Experiência do mundo público na história do Brasil moderno. In: Estudos Avançados, vol. 03, n. 07, São Paulo, set./dez., 1989.

PEREIRA, P. A. P. *A nova divisão social do bem-estar e o retorno do voluntariado*. In: Políticas públicas e sociedade civil. Revista Serviço Social & Sociedade, n. 73, Cortez, mar./2003, p. 75-100.

_____. *Cidadania e (in)justiça social*. In: FREIRE, L. M. B.; FREIRE, S. M.; CASTRO, A. T. B. (orgs). Serviço Social, Política Social e Trabalho. São Paulo: Cortez, 2006.

REIS, P. E. *Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol. 18, n. 51, fev./2003, p. 11-14.

SANTOS, B. S. *Os processos da globalização*. In: SANTOS, B. S. (org.). A globalização e as ciências sociais. São Paulo, Cortez: 2011, p. 25-102.

SIMIONATTO, I. *Sociedade civil e lutas sociais na América Latina: entre a harmonização das classes e as estratégias de resistência*. In: BOSCHETTI, E. et al. (orgs). Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

TATAGIBA, L. TEIXEIRA, A. C. C. *Democracia representativa e participativa: complementaridade ou combinação subordinada? Reflexões sobre instituições participativas e gestão pública na cidade de São Paulo (2000-2004)*. In: XIX Concurso do Clad sobre Reforma do Estado e Modernização da Administração Pública, 2006.

TELLES, V. (org). *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

VIEIRA, E. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2004.

WANDERLEY, L. E. *A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e carinho*. In: BÓGUS, L. et al. (orgs). São Paulo: EDUC, 2008.

YAZBEK, M. C. *Prefácio*. In: SILVA, M. O. S. (coord.). *O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 07-10.

Recebido em: 09/04/2014

Accite em: 26/06/2014