

Terceiro Setor e Direitos Sociais no Brasil dos anos 1990:

Cidadania de quem para quem?

Vitor Bella Lorente¹

Resumo

O presente trabalho refere-se a uma abordagem do conceito de cidadania no Brasil a partir da reforma gerencial do Estado brasileiro que se deu durante a década de 1990, relacionado com a ascensão do terceiro setor. A hipótese aqui defendida é a de que o terceiro setor, representado principalmente por Organizações Não Governamentais (ONGs) e Organizações da Sociedade Civil com Interesse Público (OSCIPs), distorce o conceito de cidadania e redimensiona o papel do cidadão dentro da sociedade, deixando de lado a busca pela consolidação de direitos e imputando à cidadania uma noção de caridade e assistencialismo. A partir de uma análise histórica sobre a relação entre Estado e Sociedade Civil, o Terceiro Setor foi estudado através de referenciais teóricos e pesquisa de campo no Instituto ABA Holiness e Rotary Club, ambos representantes do terceiro setor.

Palavras chave: Cidadania; Terceiro Setor; Direitos Sociais; Reforma do Estado.

Abstract

This paper refers to an approach to the concept of citizenship in Brazil from the managerial reform of the Brazilian State that took place during the 1990s, related to the rise of the third sector. The hypothesis advanced here is that the third sector, represented mainly by Non-Governmental Organizations (NGOs) and Civil Society Organizations in the Public Interest (OSCIPs) distorts the concept of citizenship and resizes the role of the citizen in society, leaving hand search by the consolidation of rights and citizenship imputing a sense of charity and welfarism. From a historical analysis of the relationship between the State and Civil Society, the Third Sector has

¹ Graduando do curso de Sociologia e Política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo e bolsista de iniciação científica pelo CNPq na pesquisa que resultou neste trabalho.

been studied through theoretical and field research at the Institute ABA Holiness and Rotary Club, both representatives of the third sector.

Key words: Citizenchip; Third Sector; Social Rights; State Reform.

Introdução

No dia 05 de outubro de 1988 a redemocratização no Brasil se deu por completa, pelo menos em âmbito institucional, com a promulgação da chamada "Constituição Cidadã". Os militares não governavam mais o país, o sistema eleitoral já havia previsto novamente o pluripartidarismo. Além disso, em 1984 o povo brasileiro havia conquistado também o direito de eleições diretas para a presidência da república, com o Movimento Diretas Já.

Os movimentos sociais surgidos na década de 70 e consolidados durante a década de 80, que buscavam diversos direitos à população, como moradia, água, transporte, educação, saúde e questões referentes à etnia e gênero (DAGNINO, 2004) encontravam-se agora, em parte, contemplados pelos direitos previstos em Constituição. Além disso, a mesma constituição prevê também uma maior participação da sociedade civil na política, em conjunto com o Estado, como a criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas que contam com a representação de políticos eleitos e de setores da sociedade civil para a elaboração de políticas públicas.

Assim, ao final da década de 80, o que se enxergava no horizonte do futuro político e social do Brasil era a consolidação dos direitos buscados durante a ditadura militar, a reaproximação entre Estado e Sociedade Civil e a consolidação de bases democráticas, como participação popular, representatividade, respeito aos direitos

consolidados, além dos cidadãos terem o pleno gozo de buscarem seus direitos e cobra-los do Estado. Anos de lutas e de repressão durante a ditadura militar enfim teriam dado resultados no novo Brasil democrático, com um novo projeto de cidadania ampliada.

Aparentemente, esta imagem ao horizonte tratava-se, em grande parte, de uma miragem. Em termos de democracia e de cidadania, o país vem demonstrando enorme confusão e fragilidade, sendo muito difícil responder a perguntas como "O que significa ser cidadão no Brasil?", "Quais os limites da democracia?" e "Quem necessita de direitos?". O cidadão brasileiro é aquele que tem o direito de cumprir com os seus deveres de mercado, trabalhando, pagando impostos e consumindo? Mas já não o faziam os cidadãos em plena ditadura? Até que ponto o direito de votar e ser votado pode garantir a cidadania? Após eleito democraticamente, quais os limites de um político e qual o direito dos cidadãos perante ele e os deveres dele perante os cidadãos? Deve-se lutar por direitos dentro do mercado, enquanto consumidor? E quem ainda não é consumidor, quais direitos devem ter?

O presente trabalho não se propõe a dar uma resposta definitiva a estas perguntas, mas antes colocar à luz da discussão o motivo pelo qual estas perguntas ainda permanecem tão obscuras, mais de vinte anos após a redemocratização, problematizando os papéis do Estado, do Mercado e da Sociedade Civil na construção da democracia brasileira.

Parte-se, aqui, da hipótese de que o formato neoliberal que o Estado brasileiro adquiriu após a redemocratização, esvaziando-se de responsabilidades para com a sociedade, deslocou o *status* de cidadania para apenas uma parcela da população,

deixando outra parcela impotente, sobretudo com a ascensão do Terceiro Setor - Organizações não Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil com Interesse Público (OSCIPs), Fundações, etc. Portanto, a partir do momento em que a própria sociedade fora responsabilizada por se organizar e suprir suas necessidades, ao invés do Estado supri-las através de políticas públicas, a cidadania ficou nas mãos apenas de um grupo dentro da sociedade. Esse deslocamento da noção de cidadania tem implicações diretas também na concepção de democracia, tornando ambos os termos (cidadania e democracia) vazios de sentido.

Para compreender essa deficiência, a discussão será estruturada em quatro partes: primeiramente uma análise sobre a crise do Estado brasileiro e suas origens; posteriormente, uma explanação da Reforma Gerencial do Estado realizada no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995 - 1999), para compreender as funções que o Estado assumiu a partir de então; a partir da reforma, uma análise de como o Terceiro Setor emerge como principal agente de promoção da cidadania; e por fim, procuro problematizar a deficiência da cidadania e da democracia no Brasil.

A crise do Estado e o caráter da cidadania no Brasil de Vargas a FHC

A crise do Estado brasileiro tem origens, no mínimo, na Era Vargas (1930 - 1945), com uma ampliação e uma renovação do aparelho estatal, no intuito de atender diversas demandas provenientes de grupos sociais divergentes. Pelo contexto social da época - com uma burguesia industrial surgindo, uma elite agrária que ainda dominava as comunidades, uma classe proletária aumentando por conta da industrialização e o aumento da urbanização, além do objetivo de quebrar a política do "Café com Leite" enfrentando duas potências nacionais de poder (São Paulo e Minas

Gerais) - Getúlio Vargas se viu diante de um impasse político em seu governo. Com tantos interesses conflituosos que emanavam da sociedade e ainda com o objetivo de modernizar o Brasil, fazia-se necessário uma política que contemplasse todos os interesses, nascendo, assim, o populismo como uma nova forma de relação entre o Estado e a sociedade civil.

Com o poder executivo funcionando como um pêndulo, ora atendendo um interesse, ora atendendo outro, Vargas construiu um Estado que englobasse a todas as demandas. Consolidaram-se as leis trabalhistas (CLT) e fora dada abertura à criação de sindicatos, ampliando os direitos de trabalhadores de diversos setores, ao mesmo tempo em que deixava nas mãos do Estado o controle destes sindicatos, não dando, portanto, autonomia aos trabalhadores de se voltarem por completo contra seus patrões, além de manter uma política econômica que agradasse tanto a elite industrial quanto a elite agrária:

Pouco a pouco, forma-se um bloco industrial-agrário, compondo interesses da cafeicultura, indústria, comércio e imperialismo. Se é verdade que a preocupação com a indústria não era inicialmente visível, isto não significa que o governo permaneceu indiferente ao assunto. Ao contrário, as medidas anticíclicas adotadas para proteger a cafeicultura e outras políticas governamentais favoreceram tanto as fábricas e oficinas existentes como a criação de novas. Sob vários aspectos, o Estado Novo (1937-45) reforça e desenvolve algumas tendências que se haviam esboçado em 30-37; arranjo de classes urbanas com a burguesia agrária, principalmente do setor cafeeiro; industrialização; participação do Estado em assuntos econômicos, tanto para proteger atividades econômicas preexistentes como para favorecer novas; sindicalismo atrelado ao aparelho estatal; formalização jurídico-política das relações de produção, segundo exigências do capitalismo industrial, conforma a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); fortalecimento do Estado, em face das

exigências do capital e do controle das classes assalariadas, tanto operários como empregados e funcionários. (IANNI, 2004, p. 218).

É neste contexto que nasce a ideia de "cidadania regulada", ou seja, são concedidos direitos aos trabalhadores, entretanto estes direitos são pautados pela lógica do mercado de trabalho, e o Estado tem o controle de regular a cidadania, ao passo em que fica em suas mãos a disposição de reconhecer mais profissões e, portanto, profissionais e cidadãos (SANTOS, 1979).

Assim como na lógica de T.H. Marshall (1967), em que o cidadão europeu no século XVII é aquele que goza de suas liberdades e que se torna, em parte, independente do Estado para decidir os rumos de sua vida; no século XVIII é reconhecido como cidadão aquele que pode participar das decisões políticas de sua nação, como representante ou como representado e, ainda, no século XIX cidadão é o sujeito que tem o direito de participar da herança social e de ter condições sociais de usufruir dos direitos civil e político, no Brasil a partir das décadas de 1930 e 1940, cidadão é aquele que tem acesso aos direitos trabalhistas. Em outras palavras, é o trabalhador reconhecido pelo Estado que pode ser enxergado como um indivíduo integrado à sociedade, que pode usufruir de serviços públicos como saúde e previdência e é respeitado pela condição de trabalhador. O cidadão brasileiro é o trabalhador, transformando o trabalho em status. Um sintoma que exemplifica muito bem este fato, e que se intensifica no período da ditadura militar, é a prática recorrente da polícia de abordar indivíduos na rua e, ao invés de pedir como documento de identificação o R.G., pedia-se a carteira de trabalho.

Esta visão é um primeiro passo para indicar, por um lado, os passos pelos quais o desenvolvimento da cidadania percorreu no Brasil e também como o Estado brasileiro

começa a acumular responsabilidades, não somente com os trabalhadores, mas pactuando com outros recortes da sociedade, como a burguesia e a elite agrária.

A partir da década de 1960, grupos sociais que não se encontravam contemplados pela lógica de cidadania dos direitos trabalhistas, principalmente trabalhadores rurais, começaram a contestar o Estado e exigir seus direitos. Movimentos como a Via Campesina, formada por trabalhadores rurais, começaram a entrar em ebulição e exigir melhores condições sociais e maior atenção do Estado à população rural. Este tipo de movimentação começou a soar, aos ouvidos da elite, bem como dos militares, como possíveis revoltas de caráter socialista. Portanto, com o projeto de modernização e industrialização do Brasil ainda em andamento, essa busca por direitos poderia colocar em cheque o projeto nacional da burguesia. Eis que, em 1964, os militares tomam o poder do Estado e ceifam a esperança de ampliação da cidadania dos movimentos sociais e consolidam, de fato, o projeto burguês no país (FERNANDES, 2005). A revolução burguesa no Brasil se concretiza, assim, com um caráter de contrarrevolução, com a burguesia se apoiando no Estado para firmar seu projeto nacional.

Ao contrário de outras burguesias, que forjaram instituições próprias de poder especificamente social e só usaram o Estado para arranjos mais complicados e específicos, a nossa burguesia converge para o Estado e faz a sua unificação no plano político, antes de converter a dominação socioeconômica no que Weber entendia como 'poder político indireto'. As próprias 'associações de classe', acima dos interesses imediatos das categorias econômicas envolvidas, visavam a exercer pressão e influência sobre o Estado e, de modo mais concreto, orientar e controlar a aplicação do poder político estatal, de acordo com seus fins particulares. (FERNANDES, 2005, p. 240).

A política econômica deste novo período da ditadura militar caracteriza-se pela forte acumulação vertical de capital, beneficiando a elite industrial (burguesia) sem nenhum projeto de escoamento deste capital para redistribuir a renda na sociedade. Este caráter econômico, unido à manutenção da ideia de cidadania que se iniciou na Era Vargas mais a falta de direitos políticos com a anulação da democracia pela ditadura militar, fez com que a exclusão social aumentasse e intensificasse ainda mais a desigualdade.

A urbanização das cidades e a industrialização intensificou a migração de trabalhadores rurais para os polos industriais, centrados principalmente nas regiões sul e sudeste do Brasil, provocando um aumento da população urbana e revelando que a fragilidade do Estado diante desta situação, com falta de preparo para lidar com questões sociais e tendo um projeto voltado apenas para uma classe, deixou o Brasil ainda mais dividido em dois: o Brasil dos cidadãos e o Brasil dos marginais. A falta de emprego para todos, a ausência de direitos sociais para quem não fosse trabalhador e a displicência do Estado, jogaram à margem do convívio social uma parcela da população que, em termos demográficos, não eram uma minoria que passasse despercebido.

Diante destas questões sociais, ainda não era possível organizar-se legalmente em qualquer tipo de movimento ou organização que tivesse algum caráter ideológico, ou apenas demonstrasse tê-lo, pois revelava-se perigoso diante dos militares e sofria dura repressão. Assim, surgiram muitas organizações de bairro (formado em grande parte por mulheres, esposas de trabalhadores), sem qualquer caráter ideológico, que buscavam diante do Estado apenas serviços básicos a cada bairro, como

saneamento, segurança, pavimentação de ruas, etc. Eram direitos buscados de forma segmentada, cada bairro buscando condições para o universo de sua comunidade, e não uma luta organizada por direitos de uma classe ou de um grupo social abrangente. Os movimentos sociais mais organizados que existiam, e que eram filiados a alguma matriz ideológica e/ou representavam uma classe ou categoria, como o Movimento dos Sem Terra (MST), que buscavam a reforma agrária, e também sindicatos mais radicais representantes de categorias menos beneficiadas pelos direitos trabalhistas, que fomentavam greves, eram duramente reprimidos e acabavam por atuar na ilegalidade.

Já na década de 1980, com a redemocratização do Brasil vencendo a ditadura militar pela dificuldade econômica que o país vinha enfrentando, um espírito de esperança surgiu. Ainda em 1979 o pluripartidarismo volta a ser permitido na legislação eleitoral, em 1984 os brasileiros conquistam o direito de eleger diretamente o presidente da República, através do movimento *Diretas Já*, e em 1988 é promulgada a Constituição em vigor até os dias atuais, conhecida como "Constituição Cidadã", que prevê maior participação política da sociedade civil e ampliação de direitos sociais básicos, como saúde e educação públicas universais. E é neste contexto também que a discussão sobre a crise do Estado brasileiro retorna à agenda de discussões políticas e inflama os discursos dos candidatos, principalmente à presidência da república.

Com tantos anos de acumulação de responsabilidades do Estado à frente do desenvolvimento da sociedade (responsabilidades, vale dizer, muito mais fortes em pactos com a burguesia do que com as camadas populares), o Brasil se encontrou

num impasse ao tentar transformar a relação entre Estado e Sociedade Civil, de dependência, para uma relação de "cumplicidade". Em outras palavras, como tornar a Sociedade Civil menos dependente do Estado e transformá-la num agente político?

Além deste impasse político, há ainda o impasse econômico: o Estado brasileiro, dado seu tamanho, custava muito caro. Era grande o número de empresas estatais, a inflação era incontrolável e o número de servidores públicos era muito alto, assim, havia muito Estado e pouco mercado para compensar seus gastos. A burguesia industrial não conseguia mais crescer, a relação do Brasil com o mundo se tornava delicada por conta da dívida externa e o país não conseguia se inserir de forma concreta no mercado financeiro global por conta da baixa confiabilidade de sua economia. A mesma burguesia que tanto se beneficiou e dependeu do Estado para se consolidar, agora se encontra presa à sua crise. Esta não fora a primeira vez que a diminuição do Estado esteve em pauta pela elite:

Com regularidade crônica, o pensamento conservador repõe, a cada crise econômica e/ou política, desde os anos 40, a necessidade de desestatização da economia e da sociedade brasileiras. Com a mesma regularidade, entretanto, ultrapassado o momento da crise, as forças conservadoras seguiram pilotando um processo continuado de expansão da presença do Estado no comando de nosso desenvolvimento. (FIORI, 1995, p. 41)

Entretanto, com a redemocratização e uma constituição que determina uma maior abrangência dos direitos sociais, havia outro lado no cenário político: os excluídos. Os movimentos sociais que antes se encontravam na ilegalidade, poderiam a partir da década de 80 lutar legalmente dentro do Estado pelos seus projetos. E aí se dá a contradição: enquanto a burguesia nacional exigia a diminuição do Estado para dar continuidade a seu projeto de poder - agora pelo mercado e não mais pelo Estado -, a

população que outrora havia sido excluída exigia que o Estado cumprisse com a sua responsabilidade de nivelar a sociedade, intervindo na economia para desfazer as discrepâncias sociais ocasionadas pelo caráter da industrialização brasileira. Mas o Estado, mais uma vez, demonstrou estar a mando da burguesia: o primeiro político eleito diretamente foi Fernando Collor de Mello, em 1989, o qual iniciou o processo de enxugamento do Estado e a implantação de um modelo neoliberal no Brasil, consolidado no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1994, com a Reforma Gerencial do Estado.

A Reforma Gerencial do Estado Brasileiro

Uma vez eleito, FHC atraiu a confiabilidade de investimento estrangeiro por representar uma imagem de estabilidade, principalmente por conta do Plano Real, contrariando a lógica do mercado na qual, normalmente, o investimento estrangeiro é atraído por atores do próprio mercado com inovações tecnológicas, fazendo a economia nacional ascender.

Assim, Fernando Henrique Cardoso fez do discurso da estabilidade, em sua eleição, uma via de mão dupla: ao passo que utilizou este discurso para ser eleito, a sua eleição se tornou um símbolo de confiabilidade no mercado internacional, atraindo realmente o investimento financeiro e estabilizando a economia.

A grande novidade do plano de estabilização brasileiro que elegeu Fernando Henrique Cardoso, portanto, não esteve na genialidade de seus jovens formuladores que inventaram e entregaram ao público um bilhete cuja sobrevalorização interna assentava-se na sua capacidade de convencer os aplicadores externos de que seu valor seguiria ascendente, ou pelo menos estável. [...] A grande novidade, entretanto, nesse novo *caso* foi o uso intencional de uma euforia financeira induzida para a obtenção de um resultado político-eleitoral,

a vitória de FHC no primeiro turno das eleições presidenciais de outubro de 1994. (FIORI, 1995, p. 232).

FHC representou o crescimento econômico de grande parte da classe média nacional, além de deixar afobados os homens de negócio, ao privatizar empresas estatais (FIORI, 1995) e incentivar a financeirização do capital. Entretanto, o discurso não é meramente econômico. Para renovar a relação do Estado para com a Sociedade Civil, Fernando Henrique Cardoso construiu um discurso, junto ao seu então ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira e toda uma equipe técnica, o qual se fazia entender que para superar a crise de governança e de governabilidade no Brasil era necessário transferir os espaços públicos do Estado para a iniciativa privada, mas sem deixar de ser público. A justificativa se dava pelo fato de o Estado exercer muita influência sobre a produtividade dos setores privados e, por isso, se fazer indiferente perante ao investimento nos setores públicos. Conforme o então presidente, no "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado" (1995):

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além de gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais. (CARDOSO, 1995, p. 6).

Além disso, faz parte do discurso uma crítica ao corporativismo, em que os interesses particulares de alguns atores influenciam o espaço público, cooptando o

interesse público e convertendo-o em interesses particulares. A lógica, portanto, seria transferir do âmbito estatal para o âmbito privado certos serviços sociais e científicos, através da terceirização (PEREIRA, 1998). Esse argumento gira em torno do que Bresser Pereira chama de "direito republicano", o qual se mostraria como um quarto direito à cidadania (além dos outros três postulados por T. H. Marshall: civil, político e social):

No último quartel do século vinte [...] um quarto tipo de direito está surgindo: os direitos dos cidadãos de que o patrimônio público seja efetivamente de todos e para todos. [...] Poderíamos dizer, a partir de uma perspectiva a-histórica, que estes direitos sempre existiram. No plano da história, entretanto, tais direitos só recentemente começaram a ganhar contorno definido entre os interesses difusos. São direitos que cada vez mais deverão merecer a atenção de filósofos políticos e juristas. (PEREIRA, 1998, p. 82).

Assim, a garantia dos "direitos republicanos" se encontrava ameaçada, segundo Bresser Pereira e FHC, pelo próprio Estado que não era eficiente em garantir que os espaços públicos fossem de fato públicos. Este discurso, olhado sob a luz das exigências que a parcela da sociedade anteriormente excluída fazia, referente à ampliação dos direitos sociais, soava reconfortante. Se o grande problema do Estado, até então, era o pacto com apenas um setor da sociedade, induzindo o crescimento do mercado e da elite industrial, em contraste com a falta de comprometimento para com setores que foram excluídos da atenção positiva dos serviços públicos, o que o governo FHC fez foi apregoar o discurso para a sociedade civil de que o vilão era o Estado - e não a burguesia e o mercado. Portanto, para que as demandas sociais pudessem ser atendidas, não bastava imputar ao Estado essas responsabilidades, pois este se mostrava ineficiente e corrupto, ameaçando a o direito republicano.

Fazia-se necessário introduzir uma lógica de mercado na esfera do interesse público, afinal,

A diferença entre a ameaça aos bens privados e aos bens públicos está no fato de que o detentor do bem privado é um indivíduo permanentemente atento, pronto para defender sua propriedade, enquanto o detentor do bem público é a sociedade, é a nação, é o conjunto dos cidadãos organizados coletivamente no próprio Estado. Ora, sabemos como são limitadas as possibilidades da ação coletiva. (PEREIRA, 1998, p. 87).

Esta ideia procura demonstrar como a sociedade brasileira é falha em administrar o próprio Estado, apontando uma fragilidade democrática no Brasil e supervalorizando a noção liberal da propriedade privada e da lógica do mercado. É assim que se propõe a "Administração Pública Gerencial", fazendo contraponto à Administração Patrimonialista - aquela em que o Estado funciona como uma extensão de poderes particulares, no caso, do soberano -, e à Administração Burocrática - a qual se caracteriza pelo tecnicismo e pela impessoalidade dos servidores públicos, prevenindo a corrupção como princípio (MARE, 1995).

A Administração Pública Gerencial proposta pelo governo FHC prevê a análise dos resultados dos serviços públicos, enxergando a administração do Estado como a administração de uma empresa, e os cidadãos contribuintes como clientes que ao mesmo tempo consomem os serviços públicos e também os financiam por meio de impostos. A concorrência, típica da lógica do mercado, também se inclui nesta forma de administração, em decorrência do fato de que setores internos do Estado disputam serviços:

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá

atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. [...] Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). (MARE, 1995, p. 16).

O esvaziamento do Estado, a apologia à lógica do mercado na administração pública e a fomentação do crescimento econômico da classe média e da burguesia, através da estabilidade econômica e das privatizações. É permeado por esta lógica de reestruturação do pacto entre Estado e Sociedade Civil que o Terceiro Setor ascende como principal agente na promoção de direitos sociais.

Terceiro Setor e Cidadania

Afinal, qual é o papel da sociedade civil perante este novo pacto proposto pelo projeto do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso? Havendo uma demanda social que necessita da atenção do poder público por conta dos anos que foi relegada à marginalidade, uma constituição que prevê a ampliação de direitos sociais e uma maior participação política da sociedade civil e com o Estado sendo diminuído por um projeto neoliberal, qual a posição que o cidadão deve ocupar para de fato participar da vida política e exercer sua cidadania?

Serviços até então oferecidos por organismos estatais, como a malha viária e a energia elétrica, foram vendidos para empresas privadas. As privatizações alteraram de modo radical a distinção entre interesses públicos e privados: ao mesmo tempo em que o poder estratégico do Estado diminuiu, constatou-se um espargimento da

esfera do interesse público. De tal forma que, hoje, a vida pública adquire um contorno heterogêneo e flexível, tão variado quanto podem ser as iniciativas privadas. A questão seguinte passa a ser, então, compreender quais são os novos agentes da vida pública e como se organizam. (NAVES, 2010, p. 566).

Uma vez que o Estado não oferece mais em seu interior espaços para a participação política e para a luta pelos direitos sociais, o governo fornece uma alternativa: a organização da Sociedade Civil dentro da própria Sociedade Civil, com o Estado ocupando o papel apenas de gerenciador e, em alguns casos, de financiador. É este tipo de organização que caracteriza o Terceiro Setor, representado principalmente por Organizações Não Governamentais (ONGs) e Organizações da Sociedade Civil com Interesse Público (OSCIPs): iniciativas do direito privado, ou seja, de indivíduos integrantes da sociedade civil sem relação com o Estado, que visam suprir os problemas sociais. Estas organizações têm em si uma lógica de mercado, uma vez que se tornam um tipo de empresa e, muitas vezes, o meio de "ganhar a vida" de seus fundadores e funcionários, tendo por parte do Estado apenas incentivos fiscais. Englobam, também, a lógica da competição para disputar financiamentos e investimentos, tanto do Estado como de empresas e indivíduos. Funcionando como uma fusão dos interesses públicos e privados, estas instituições se tornam os meios pelas quais as questões sociais, levantadas pelos movimentos sociais desde a época da ditadura militar, são tratadas. Em outras palavras, são ações privadas atuando num espaço de interesse público.

Esse é o grande projeto e esperança de cidadania no Brasil a partir da década de 1990, ao mobilizar a sociedade civil para que se organize e desenvolva a cidadania de forma que o Estado não esteja à frente da regulação de direitos como antes. Muitos

movimentos sociais que antes lutavam por direitos perante o Estado acabaram se consolidando como ONGs e OSCIPs, vendo nisto uma oportunidade de transformar suas lutas em ação direta para seu público alvo e concretizar, assim, seus ideais. Entretanto, esta nova forma de corrida pela cidadania acabou por tornar-se, na verdade, numa corrida vazia, sem linha de chegada.

Para compreender o motivo deste "vazio", é necessário ter em mente os dois projetos que estimulam uma sociedade civil mais ativa e participativa: em primeiro lugar a Constituição de 1988 e em segundo lugar o terceiro setor. Ao passo em que a Constituição prevê uma articulação da sociedade civil para que se torne politicamente mais ativa na busca por seus direitos, a ideia do terceiro setor também propõe uma articulação dentro da sociedade civil, não para lutar politicamente por direitos, mas antes para atender as necessidades de quem precisa dos direitos. Estes dois projetos - um de democratização e outro de caráter liberal - constituem uma "confluência perversa", sendo que a "perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva" (DAGNINO, 2004, p. 97).

O grau desta perversidade à qual Dagnino faz referência se revela quando nos damos conta de que a noção de cidadania se transforma em caridade². A cidadania não se faz, apenas, a partir da consolidação de direitos e do fato destes direitos serem efetivos, ou seja, que os direitos sejam plenos tanto na teoria (como um direito previsto em Constituição) quanto na prática (que o Estado garanta este direito através de

² É importante ressaltar que esta análise aborda a realidade da Década de 1990. A partir dos anos 2000, a partir do governo PT, algumas ONGs e OSCIPs começam a ter maior espaço para trabalhar, junto ao Estado, na formulação de políticas públicas. Entretanto, muitos atores do Terceiro Setor continuam com o caráter exposto neste trabalho, como é o caso do Instituto ABA Holiness e da ONG Rotary Club, as quais serviram de estudo de caso na pesquisa que deu origem a este texto.

políticas públicas). Estes são apenas os *finis*, é o resultado final de um processo que se dá pela luta (*meios*) de grupos sociais. É imprescindível que a cidadania se consolide pela obtenção de direitos conquistados pelo mesmo grupo que dele irá usufruir. A título de exemplo, podemos citar a conquista dos direitos civis na Europa, durante o final do século XVII e durante o século XVIII, em que a liberdade era buscada pela burguesia, como forma de impor seu projeto de sociedade (liberal) e libertar-se das amarras do Estado monarquista e da nobreza.

Portanto, é fundamental que o cidadão se reconheça como um indivíduo que tem "*direito a ter direitos*":

Essa concepção não se limita a provisões legais, ao acesso a direitos definidos previamente ou à efetiva implementação de direitos formais abstratos. Ela inclui a invenção/criação de novos direitos que surgem de lutas específicas e de suas práticas concretas. Nesse sentido, a própria determinação do significado de 'direito' e a afirmação de algum valor ou ideal como um direito são, em si mesmas, objetos de luta política. (DAGNINO, 2004, p. 104).

Assim, a partir do momento em que os movimentos sociais se consolidam como ONGs e OSCIPs, e o projeto de cidadania no Brasil passa a ser baseada no Terceiro Setor, os *meios* pelos quais a cidadania é construída deixa de existir, anulando a luta por direitos e, por consequência, excluindo novamente do *status* de cidadania a parcela da população que necessita de direitos. Com isso, a lógica da construção da cidadania se inverte: o cidadão passa a ser aquele que cumpre com o dever de cuidar do próximo, que nas horas vagas realiza trabalho voluntário, que se preocupa com o meio ambiente, que é sensível aos mais pobres, que doa dinheiro para Institutos, ONGs, OSCIPs e programas de televisão, enquanto os sujeitos que recebem todos esses "benefícios" continuam não tendo direitos. A cidadania se torna sinônimo de

caridade, de filantropia e de generosidade, enquanto os excluídos de direitos sociais não são mais vistos como sujeitos que "têm direito a ter direitos", mas símbolos de dó e de pena.

Profissionais e voluntários de instituições representantes do Terceiro Setor, que foram entrevistados na pesquisa que deu origem a este texto³, eram sempre muito enfáticos ao afirmar o caráter assistencialista da noção de cidadania, relacionando o "ser cidadão" com deveres sociais, com a preocupação com o "futuro da sociedade" quando falam dos jovens atendidos e, além disso, todos reconhecem em suas atividades a construção de sua própria cidadania. Já quando perguntados sobre o que entendem por direitos sociais, muitos não sabem o que responder ou, nas raras vezes em que houve uma resposta concisa, referiam-se à saúde e educação, mas não relacionavam a noção de direitos sociais à noção de cidadania e nem ao trabalho que realizam.

Há também o problema da representatividade. Esse tipo de organização da Sociedade Civil tem embutida em seu projeto a proposta de que ela se represente a si mesma, ou seja, os indivíduos organizados pelo Terceiro Setor têm a função de representar também os interesses da Sociedade Civil. Entretanto, essa representatividade não se mostra fiel aos representados - seja a sociedade civil como um todo, sejam os próprios atendidos pelo Terceiro Setor - pois os profissionais e voluntários de ONGs e OSCIPs estão presos, em primeiro lugar, a seus próprios valores e sua ação sobre a sociedade se deixa influenciar por isso, sem que haja uma

³ Instituto ABA Holiness (<http://holiness.org.br/holiness/projeto-aba/>) e Rotary Club São Paulo (<http://www.rotarysp.org.br>).

discussão política sobre o problema a ser tratado, e em segundo lugar, se encontram comprometidos com quem os financia, seja o Estado, sejam as empresas.

a autonomização política das ONGs cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. (DAGNINO, 2004, p. 101).

A influência dos valores individuais sobre suas ações se mostrou evidente no caso do Instituto ABA Holiness, que trabalha com crianças de periferia. Primeiro porque uma de suas principais atividades é o ensino religioso, sendo o Instituto fruto de uma igreja evangélica e sendo essa igreja o seu principal financiador. Além disso, o Instituto não busca investigar os problemas que essas crianças podem ter e as causas destes problemas, mas a partir do princípio de que todas são financeiramente carentes (o que de fato são) e que são prejudicadas por um ensino público de péssima qualidade (que também é verdade), não propõem uma resolução para estes problemas e não se baseiam na ideia de direitos sociais para promover uma ação de concretização de direitos previstos em constituição, mas procuram apenas complementar estes vácuos de direito, e têm como objetivo proporcionar a estas crianças condições de, mais tarde, integrarem o mercado de trabalho. Em outras palavras, tem-se uma concepção de que o bem-estar do indivíduo e seus direitos são responsabilidades só dele - e não do Estado -, e o que se faz é prepará-lo para buscar o que lhe falta no mercado.

Outro problema relacionado à representatividade se mostrou no início da pesquisa com a OSCIP "Projeto Quixote"⁴, da qual a coordenação negou acesso aos educadores, psicólogos e assistentes sociais para realização de entrevistas. Vale ressaltar que como OSCIP, o Projeto Quixote recebe financiamento público e, como o próprio nome do tipo de organização diz, representa um interesse público. O argumento da coordenação é de que não teriam tempo para ver o projeto de pesquisa final, em outras palavras, não poderiam verificar se concordam com o que foi dito.

Diante da explanação aqui apresentada, é importante dizer que em momento algum se questiona a qualidade técnica do trabalho realizado por ONGs e OSCIPs. No caso do Projeto Quixote, não é possível duvidar da qualidade dos psicólogos, educadores e assistentes sociais ao oferecer assistência a jovens em situação de rua, assim como se mostraram indiscutíveis os laços criados entre as crianças e os voluntários do Instituto ABA Holiness, que também se mostraram eficientes ao oferecer atenção e recreação aos jovens de que cuidam. A problematização aqui apresentada visa demonstrar como o projeto de cidadania criado a partir do Terceiro Setor e da diminuição do Estado se mostra ineficaz. É uma crítica, portanto, ao modelo de Estado instituído a partir do governo FHC.

Cidadania de quem para quem?

O desenvolvimento da cidadania no Brasil, desde a Era Vargas, tem se mostrado antes como um fator de dominação do que de libertação. A luta pela cidadania implica que uma parcela da população tenha direitos (uma classe dominante) e outra parcela não, sendo esta última o agente político que busca a transformação das leis, do

⁴ Projeto Quixote - <http://www.projetoquixote.org.br>

Estado e da sociedade para libertar-se da dominação do grupo que tem o *status* de cidadania, como a burguesia na Europa que lutou através de décadas contra o Estado e a nobreza que o integrava e, mais tarde, os trabalhadores, impulsionados por ideais socialistas, que conquistaram os direitos sociais enfrentando a burguesia. Entretanto, no Brasil, a burguesia nunca enfrentou de fato uma "nobreza".

A partir da Era Vargas, a burguesia começa a abrir caminho por dentro do Estado, se apropriando dele e dividindo-o com a elite agrária. Consegue, assim, implantar seu projeto de sociedade, com o nacional desenvolvimentismo, sem precisar enfrentar os barões do café, proprietários de terras, e consegue anular uma terceira força social - os trabalhadores - concedendo-lhes direitos trabalhistas e controle sobre eles. Desta forma não só anulou a classe trabalhadora da luta pela cidadania, como deixou excluída da cena política grande parte da população que não integrava o mercado de trabalho.

Em meados da década de 1960, quando este sistema de dominação não era mais suficiente para conter as forças sociais, novamente através do Estado brasileiro a burguesia consegue dominar a cidadania com o golpe militar em 1964. Sem o jogo de interesses característico do populismo e com os militares no poder, a burguesia pôde consolidar sua "revolução" e concretizar o capitalismo industrial como hegemonia, reprimindo qualquer luta por direitos que pudesse colocar em xeque seu projeto e jogando às margens da sociedade milhões de brasileiros ausentes de direitos.

O Estado, de tanto se comprometer com os interesses da elite e se ocupar de "preparar o terreno" para seu avanço, acabou por se tornar grande e pesado demais, começando a atrapalhar, a partir de certo ponto, a continuação do desenvolvimento

burguês. A burguesia viu a necessidade de enxugar este Estado com um projeto neoliberal, mas antes fora necessário redemocratizá-lo, e ao fazer isso colocou de volta no cenário político os trabalhadores, os sindicatos e toda a massa de excluídos criada pelo próprio Estado e a forma como tomou a frente do desenvolvimento do país.

A maneira que encontrou de manter seu controle sobre a cidadania sem depender mais diretamente do Estado⁵ foi o Terceiro Setor. Garantiu assistência e cuidados a todos aqueles que necessitavam, transformou movimentos sociais e lutas por direitos em Institutos, ONGs e OSCIPs. Com o discurso de ampliação da cidadania, conseguiu restringir o cidadão a ser um indivíduo caridoso e bondoso, amansando o processo de obtenção de direitos e mantendo como excluídos a mesma massa que com a redemocratização pensou que iria fazer parte do cenário político. O mais cruel deste sistema se dá pelo fato de que não são somente os burgueses quem sustentam financeiramente o Terceiro Setor e tem a concepção de cidadania como caridade, mas a classe média e também trabalhadores têm esta concepção, também doam dinheiro e também realizam trabalho voluntário, acreditando estarem exercendo sua cidadania.

Assim, a população que tem direitos acredita que pode transferir, pela caridade, um *quantum* de cidadania para os que não têm direitos. É um projeto que sustenta a ideia de que a cidadania pode ser doada de cidadãos para não cidadãos. Impossível a realização deste projeto, tendo em vista que a cidadania se constrói perseguindo direitos e lutando com quem já os têm. Em outras palavras, a conquista da cidadania se dá ao confrontar o projeto burguês, exigindo que o Estado deixe de ser um instrumento somente da burguesia e projete-se para o desenvolvimento social do país.

⁵ O Estado ainda exerce influência, mas com menos poder por estar diminuído. Sua função é de apenas gerenciar o Terceiro Setor de forma jurídica, e não mais de responsabilizar-se pelos serviços prestados à população.

As consequências desse esvaziamento do conceito de cidadania não têm impacto somente na desigualdade social do país, mas também torna frágil a democracia brasileira, possibilitando que os processos democráticos favoreçam apenas uma parcela da população. Para o pleno funcionamento da democracia e para impedir que o Estado seja cooptado por uma classe, não bastam os direitos civis e políticos, mas também os direitos sociais:

Para a existência de liberdade e de proteção contra as arbitrariedades do Estado, é necessário que os cidadãos exerçam seus direitos políticos positivos, expressem suas opiniões, formulem vontades coletivas e escolham bons governos. [...] Entretanto, liberdade pode não ser suficiente para o controle dos cidadãos sobre as ações do governo, a menos que instituições políticas forneçam instrumentos efetivos de controle, bem como todas as pessoas desfrutem de condições econômicas e sociais mínimas necessárias para o exercício de seus direitos políticos. (PRZEWORSKI, 2001, p.337).

Dispondo somente do direito ao voto, grande parte da população encontra-se carente de cidadania, mesmo quanto aos direitos políticos. Embora o voto seja um direito muito clamado ao longo da história, ele sozinho se mostra extremamente ineficiente, tendo em vista que o voto elege políticos, e que esses políticos acabam tomando milhares de decisões sem consultar os cidadãos:

Eleitores dispõem apenas de uma (nos sistemas presidencialistas, duas) decisão a tomar com respeito ao inteiro pacote de políticas governamentais. Não é possível controlar milhares de alvos apenas com um instrumento. Conseqüentemente, eleições inevitavelmente deixam uma grande parcela da política fora do controle dos cidadãos. (PRZEWORSKI, 2001, p.342)

Assim, unindo o esvaziamento do conceito de cidadania ao fato de que o poder do voto sozinho é extremamente fraco, sem saber reconhecer a ligação direta entre

democracia, cidadania e direitos sociais, temos um amortecimento do poder democrático e momentos de ditadura que passam despercebidos diante dos olhos da democracia, quando agentes políticos que apregoam discursos de ódio racial e homofóbico, atentando contra a cidadania - e por consequência contra a democracia - de negros e homossexuais, levam estes discursos para dentro do congresso nacional, ou o mesmo com discursos que fazem apologia à ditadura militar, e todos buscam sua legitimação no voto. Abusam da ideia de que o voto é um instrumento democrático e que, uma vez eleitos, representam a parcela da população que os elegeram e assim buscam legitimação de seus atos despóticos nos próprios mecanismos democráticos.

Afinal, os mecanismos democráticos podem conter o próprio fim da democracia?

Bibliografia

ANDERSON, Perry. Além do neoliberalismo. IN____. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático.** p. 197-202.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de. Desafios para a política social brasileira. **Texto Para Discussão**, Brasília, n. 985, p.1-17, out.2003.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? in Daniel Mato. **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidade Central da Venezuela, 2004. p. 95-110.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica.** São Paulo: Ed. Globo, 2005.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade.** São Paulo: Abril Cultura, 1.984, 187 p. (Os Economistas).

HALL, Peter. **As três versões do neo-institucionalismo.** Political Studies, 1.996, p. 193-223.

HOBBSAWM, Eric. **A Era das Revoluções: 1789 – 1848**. São Paulo: ed. Paz e Terra, 2010.

HOBBSAWM, Eric. **A Era dos Impérios: 1875 – 1914**. São Paulo: ed. Paz e Terra, 2011.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. *Cad. CEDES*, 2001. vol. XXI, n.55, p. 30-41.

IANNI, Octavio. **Pensamento Social no Brasil**. Bauru, SP: ed. EDUSC. 2004.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 18, 2010.

LEI 9790 DE 1999. **Lei das Oscip**. Ministério da Fazenda.

Disponível

em:

<http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/reformasinstitucionais/sinteselegislacao/eis/LEI%2009.790.99.pdf>>

Acesso em: 30 nov. 2012

MARE, Ministério de Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor de reforma do Aparelho de Estado**. 1995.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

NAVES, Rubens. Novas Possibilidades para o Exercício da Cidadania. IN____. PINSKY, Carla. PINSKY, Jaime. (orgs.) **História da Cidadania**. São Paulo: Ed. Contexto. 2003. pp. 563-588.

OSCIP. **Oscip, O que é?**. Sebrae-MG

Disponível em: <<http://www.sebraemg.com.br/culturadacooperacao/oscip/02.htm>>

Acesso em: 30 abri. 2012

PEREIRA, Luiz. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Editora 34, 1996.

PEREIRA, Luiz. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. São Paulo: Editora 34. 1998.

PRZEWORSKI, Adam. O Estado e o Cidadão. IN____. PEREIRA, Luiz; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP, Brasília: ENAP, 1999.

SANTOS, Wanderley. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Editora Campus LTDA. 1979.

SCHWARTZMAN, Simon. Educação: A nova geração de reformas. IN____. **Reformas no Brasil: balanço e agenda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

SINGER, Paul. A Cidadania para Todos. IN____. PINSKY, Carla. PINSKY, Jaime. (orgs.) **História da Cidadania**. São Paulo: Ed. Contexto. 2003. pp. 191-264.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão literária**. Porto Alegre: Sociologias. Ano 8, nº 16, 2.006, p. 20-45.

WEBER, Max. Burocracia. IN____. **Ensaio de sociologia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974. 530 p. (Biblioteca de ciências sociais).