

## **Sistema de proteção social e responsabilidade social: Da atenuação concreta à aparente da questão social**

## **System of social protection and social responsibility: From the concrete to the apparent attenuation of the social question**

**Heric Santos Hossoé<sup>1</sup>**  
**Hayleno Santos Hossoé<sup>2</sup>**

**Resumo:** Por meio da relativização do conceito de responsabilidade social e de reflexões sobre suas interações com o sistema de proteção social brasileiro, propomos uma perspectiva diferenciada de análise da dinâmica da questão social no Brasil. Buscamos sistematizar tais interações enquanto formas de atenuação concreta e aparente da questão social, a partir das quais podemos observar novas dimensões da reformulação da percepção do papel do cidadão em nossa sociedade. Nesse percurso, expomos relações explícitas e implícitas entre o Estado Neoliberal, o Terceiro Setor e a Sociedade Civil no enfrentamento da questão social, alteradas pela difusão do conceito de responsabilidade social.

**Palavras-chave:** Sistema de Proteção Social. Responsabilidade Social. Questão Social. Terceiro Setor. Sociedade Civil.

---

<sup>1</sup> Economista, Mestre e Doutor em Políticas Públicas (UFMA), Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão (DECON - UFMA) E-mail: [heric.hossoe@ufma.br](mailto:heric.hossoe@ufma.br).

<sup>2</sup> Publicitário, Mestre e Doutor em Políticas Públicas (UFMA), Analista no Ministério Público Federal (MPF). E-mail: [hayleno@yahoo.com.br](mailto:hayleno@yahoo.com.br)

**Abstract:** Through the relativity of the concept of social responsibility and reflections on their interactions with the Brazilian social protection system, this paper brings to light a different perspective of the analysis of the social question in Brazil and focuses on the systematization of such interactions as concrete and apparent mitigation of social issues, then we can see new dimensions of the perception of the citizen's role in our society. Along the way, this paper also exposes the explicit and implicit relationships between the liberal state, third sector and civil society facing social questions modified by the diffusion of the concept of social responsibility.

**Key-words:** Social Protection System. Social Responsibility. Social Issues. Third Sector. Civil Society.

## **Introdução**

Sistema de proteção social, responsabilidade social e solidariedade são algumas das respostas atuais a um problema que parece ter origem na gênese de nossa sociedade, e que nem mesmo a resposta mais estrutural que conhecemos, a democracia, foi capaz de extinguir. Trata-se, portanto, da desigualdade social, um componente de toda estrutura social moderna, que se perpetua em detrimento de todos os avanços e conquistas alcançadas no campo social. Entretanto, pretendemos refletir neste trabalho, não sobre a origem ou as causas da desigualdade social, mas sobre suas atuais formas de enfrentamento, tanto do ponto de vista formal institucional, por meio dos sistemas de proteção social, quanto em sua forma não institucionalizada, representada pela expansão das ações no campo da responsabilidade social.

A promoção do ideal da responsabilidade social assume, na mídia, papel relevante na composição de um novo padrão de cidadania, no qual a solidariedade emerge como requisito necessário para a formação do cidadão “socialmente responsável”, que compartilha o dever de combater, de algum modo, a desigualdade social. No entanto, ocorre que tal compartilhamento de responsabilidades, entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, surge no momento histórico em que há um

redimensionamento dos padrões de welfare state, que configura, de maneira geral, uma tendência reducionista dos direitos conquistados pelas classes trabalhadoras, e que pode ser observado de forma simultânea tanto nas economias centrais, como em países de regulação social tardia como o Brasil.

Dessa forma, propomos a relativização do conceito de responsabilidade social como forma de subsidiar a discussão crítica acerca das recentes alterações do sistema de proteção social brasileiro, e como forma de perceber os efeitos distintos de atenuação da questão social que ambas as formas de enfrentamento proporcionam. Pretendemos, portanto, analisar em que medida os laços de complementaridade entre formas tão distintas de enfrentamento da questão social, contribuem para a reformulação da percepção do papel do cidadão em nossa sociedade.

## **2 OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E A ATENUAÇÃO CONCRETA DA QUESTÃO SOCIAL.**

A desigualdade sempre foi um traço marcante de todas as formas conhecidas de capitalismo, capaz de promover fraturas na coesão interna das sociedades que compartilham este modo de produção, fraturas oriundas da colisão de interesses divergentes das classes sociais que alimentam a continuidade da questão social, entendida aqui como “expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado” (CARVALHO e IAMAMOTO, 1983, p. 77). Já para Robert Castel, a questão social pode ser caracterizada como:

Uma aporia fundamental, na qual uma sociedade experimenta o enigma da sua coesão e trata de conjurar o risco de sua fratura. É um desafio que interroga, põe de novo em questão a capacidade de uma sociedade (o que em termos políticos se denomina uma nação) para existir como um conjunto vinculado por relações de interdependência (CASTEL, 1997, p. 165).

Dessa forma, a questão social contempla em sua essência a contradição entre o proletariado e a burguesia o que, por sua vez, exige constante redimensionamento do campo social, resultando no que podemos chamar de contínuo e gradual processo de apropriação e desapropriação dos espaços sociais. Tal processo ocorre mediado por concessões, nas quais, dependendo da conjuntura político-econômica, o proletariado pode ganhar força e se apropriar de um espaço mais abrangente, expandido direitos e conquistas sociais a seu favor, o que, por outro lado, só se torna possível por força de concessões da burguesia, através da desapropriação de espaços por ela antes ocupados, como ocorreu no período da expansão do pensamento keynesiano e o desenvolvimento do welfare state.

Entretanto, considerando-se a conjuntura político-econômica determinada pela expansão do neoliberalismo, observamos uma inversão na qual há concessão, desta vez por parte da classe trabalhadora, que sofre a desapropriação de parte do espaço social duramente conquistado, tendo como consequência, dentre outras coisas, a precarização das relações de trabalho.

Contudo, devemos observar que esse constante movimento de apropriação e desapropriação de espaços sociais acaba por ocasionar um efeito mais amplo, de manutenção de um nível razoável de coesão social, se tornando, em última instância, funcional para a manutenção do modo de produção capitalista.

Nesse sentido, podemos considerar o desenvolvimento de formatos diversos de welfare state, como respostas diferenciadas, de cada sociedade, e ao seu tempo, ao enfrentamento da questão social, garantindo, por meio do redimensionamento dos espaços sociais, a manutenção das condições necessárias à continuidade do modelo político-econômico vigente. Dessa forma, entendemos por welfare state “uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico” (DRAIBE, 1990, p. 3). Entretanto, o desenvolvimento do welfare state implica o alargamento de direitos sociais e a subversão de princípios mercadológicos na qual:

Os direitos sociais adquirem o status legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma “desmercadorização” do status dos indivíduos vis-à-vis o mercado. Mas o conceito de cidadania social também envolve estratificação social: o status de cidadão vai competir com a posição de classe das pessoas, e pode mesmo substituí-lo (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101).

O conceito de desmercadorização proporciona, portanto, a redefinição do conceito de cidadão, que agora passa a ser portador de direitos antes alcançáveis somente por quem dispusesse de condições mercadológicas para tanto, fundamentando, no âmbito da instituição do welfare state, a expansão do ideal de igualdade. Entretanto, como nos lembra Draibe (1990), surge então uma dupla e contraditória dimensão do ideal de igualdade, a igualdade de resultados e a igualdade de oportunidades:

A igualdade de resultados baseia-se em um critério igualitário para a distribuição de recursos, produtos e serviços – uma redistribuição adequada às necessidades e referida a uma concepção de direitos que devem ser garantidos igualmente a todos os cidadãos, independentemente de qualquer condicionante prévio (diferenças pessoais, contribuições sociais, inserção no mercado de trabalho etc.) (DRAIBE, 1990, p. 4).

Esse ideal de igualdade, baseado no resultado, é o que mais se aproxima de um modelo de welfare state “puro”, capaz de promover a atenuação concreta da questão social. De outra forma, podemos entender que:

Contrariamente, atender ao ideal de igualdade de oportunidade tem o significado de respeitar as “diferenças” e, no limite, legitimar a desigualdade: enfatizando o mérito (o esforço de cada um; as habilidades e capacidades diferenciadas etc.) reforçam-se as bases de sua definição – as diferenças de renda e de condições sociais prévias e presentes no processo de inserção no mercado de trabalho (DRAIBE, 1990, p. 4).

Dessa forma, a igualdade de oportunidade não contempla o ideal de

igualdade plena, justificando a condição social dos indivíduos como resultante de suas diferenças particulares, naturalizando a desigualdade na medida em que admite o mérito particular como legitimação de resultados individualizados e, portanto, como inerente à condição humana.

Esses conceitos tão diversos sobre igualdade implicaram também formas diferenciadas de concepção do welfare state, cujas variações podemos classificar em três modelos principais: o residual, meritocrático-particularista e institucional-redistributivista.

Residual, segundo esta tipologia, é aquele padrão de Welfare no qual a política social intervém ex post, apenas quando os canais “naturais” de satisfação das necessidades – o esforço individual, a família, o mercado, as redes comunitárias – mostram-se insuficientes. A intervenção do Estado é de corte seletivo (focalizada sobre grupos de indivíduos vulneráveis), deve ter um caráter limitado no tempo e cessará sempre que a “situação emergencial” houver sido superada (DRAIBE, 1990, p. 6).

Esse modelo propõe-se apenas a compensar o mercado nas situações em que ele for insuficiente para garantir a sobrevivência dos indivíduos, não contemplando, portanto, a igualdade de resultados, de outro modo, fornecendo apenas condições para que o cidadão possa retornar ao nível de competir pela sua própria sobrevivência no mercado, caracterizando a priorização da igualdade de oportunidades.

De acordo com Draibe (1990):

O modelo Meritocrático-Particularista parte também da premissa de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades, com base no seu próprio mérito, seu trabalho, nas suas diferentes e particulares capacidades (profissional, mas, também, de poder político). Reconhece, entretanto, a necessidade da intervenção da política social para corrigir, parcialmente, as grandes distorções que podem estar sendo geradas pelo mercado ou por desigualdade de oportunidades (DRAIBE, 1990, p. 6).

Desse modo, o modelo meritocrático-particularista propõe não apenas intervir em situações particularizadas como no modelo residual,

mas visa compensar as causas dessas situações, antecipando o seu surgimento e diminuindo a possibilidade do indivíduo não ser capaz de prover suas próprias necessidades. Entretanto, baseia-se ainda na igualdade de oportunidades na medida em que pretende, em última instância, apenas manter as condições de competitividade entre os indivíduos.

Finalmente, o terceiro modelo – o Institucional-Redistributivista – concebe o sistema Welfare como parte importante e constitutiva das sociedades contemporâneas, voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais “extramercado”, os quais são garantidos a todos os cidadãos. Apóia-se na premissa de que o mercado é incapaz de realizar, por si próprio, uma alocação tal de recursos que reduza a insegurança e elimine a pobreza, a atual ou futura (DRAIBE, 1990, p. 6).

Portanto, o modelo institucional-redistributivista, ao propor a distribuição de bens e serviços, pretende garantir a todos os cidadãos não apenas a oportunidade de competir no mercado, mas a oportunidade de compartilhar resultados alcançados pelo mercado, se aproximando do ideal de igualdade de resultados.

No caso brasileiro, é particularmente difícil visualizar a existência de um welfare state dentre as definições conceituais dessa tipologia de classificação, uma vez que tais conceitos foram desenvolvidos tendo como referência os primeiros modelos de welfare state aplicados no pós-guerra em países centrais. Portanto, o caso brasileiro afigura-se mais como um conjunto de iniciativas particularizadas que compõem propriamente, mais um sistema de proteção social do que um welfare state, entretanto, se postularmos sua existência podemos afirmar que se baseia no “princípio do mérito, entendido basicamente como a posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva, que constitui a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de política social” (DRAIBE, 1990, p. 9-10).

Dessa forma, a política de previdência no Brasil, por exemplo, conserva traços meritocráticos em sua concepção, por outro lado, a política de assistência social, em muitos aspectos, denota um caráter mais residual, caracterizando a complexidade e dualidade do caso brasileiro. Portanto, não há de se falar na existência plena de um welfare

state brasileiro, mas sim na configuração de um sistema de proteção social no Brasil, que ainda se desenvolve dentro do contexto de regulação social tardia, tal como conceitua Sposati:

Caracterizo como regulação social tardia os países nos quais os direitos sociais foram legalmente reconhecidos no último quartel do século XX e cujo reconhecimento legal não significa que estejam sendo efetivados, isto é, podem continuar a ser direitos de papel que não passam nem pelas institucionalidades, nem pelos orçamentos públicos. Portanto, não cessa a luta dos movimentos pela inclusão de necessidades de maioria e de minorias na agenda pública. Embora estejam inscritos em lei, seu caráter difuso não os torna autoaplicáveis ou reclamáveis nos tribunais (SPOSATI, 2002, p. 2) (Grifos nosso).

Desse modo, mesmo tendo iniciado a composição de um sistema de proteção social a partir da década de 1930, o Brasil até hoje não incorporou totalmente os preceitos Beveridgeanos necessários à implantação de um welfare state nos moldes do que foi possível se observar no âmbito da reestruturação dos países europeus no pós-guerra. Até mesmo a expansão de direitos sociais se deu de forma tardia e incompleta, formalizada, em grande parte, pela Constituição Federal de 1988, chegando mesmo a coincidir, historicamente, com o início da implantação da vertente neoliberal na administração pública brasileira. Portanto, é pertinente admitir que:

O impacto do neoliberalismo **em sociedades de regulação social tardia**, como é o caso da sociedade brasileira, não ocorre nem pelo desmanche social, nem pela redução de gastos sociais. Estas sociedades não viveram o pacto de Welfare State fundado no modelo keynesiano ou Beveridgeano. Estados ditatoriais não incluíam pactos democráticos de universalização de cidadania. São, portanto, **sociedades carentes de um contrato social alargado**, o que torna uma tensão contínua a construção universal da cidadania e a superação do divisor entre pobres e não pobres. Pior ainda, o conceito de cidadania é chancelado como luta contra a pobreza o que não afiança direito a ninguém (SPOSATI, 2002, p. 3) (Grifos nosso).

Entretanto, é importante ressaltar que o sistema de proteção social

brasileiro incorporou muitos avanços na Constituição Federal de 1988 que estão sendo gradativamente implementados pela ação estatal em especial no âmbito da universalização do sistema público de saúde, da ampliação da cobertura da previdência social, através da aposentadoria rural, bem como no conjunto das ações da assistência social, que incluem, dentre outras coisas, o Benefício de Prestação Continuada e o Bolsa-Família como formas de garantia de renda mínima ao cidadão.

Portanto, o sistema de proteção social brasileiro constitui uma forma institucionalizada de concretização de direitos sociais e permite algum suporte a aqueles cidadãos considerados em situação de risco social, na medida em que proporcionam a garantia de mínimos sociais para os que não estão em condições de provê-los através de seus próprios meios. Porém, cabe observar que a garantia de mínimos sociais, nessas condições, não promove o fim da desigualdade nem fornece subsídios para o real enfrentamento da questão social, apenas atua no sentido de sanar emergencialmente situações de precariedade social.

É certo que o sistema de proteção social brasileiro não se propõe a resolver a questão social, mas permite, em certa medida, atenuar sua contradição através da natureza abrangente das medidas estatais, na proporção em que provê condições concretas de supressão das tensões sociais por meio de serviços e benefícios sociais que, de outro modo, poderiam originar fraturas na coesão interna da sociedade.

Dessa forma, a ampliação do sistema de proteção social brasileiro produz, dentre outras coisas, o efeito que aqui entendemos por atenuação concreta da questão social, ao fornecer elementos para a sustentação de um nível mínimo de coesão interna que possibilite a manutenção da governabilidade e evite a ruptura das condições mercadológicas necessárias à continuidade do modo de produção vigente.

Entretanto, seria incoerente visualizar o sistema de proteção social brasileiro apenas do ponto de vista da sustentação da coesão interna de nossa sociedade, afinal ele é fruto de um longo e contínuo processo de luta dos trabalhadores pelo alargamento dos direitos sociais e, portanto, uma conquista social de grande valor. Visualizar o sistema de proteção social brasileiro como produtor de um efeito de atenuação concreta da

questão social implica, tão somente, a explicitação de uma de suas diversas facetas, e não pretende esgotar sua complexidade, mas sim servir de referencial para a compreensão de outro fenômeno, a responsabilidade social, que se afigura ao largo das soluções estatais para os problemas sociais, mas que acaba por se constituir em alternativa ora complementar, ora suplementar, ao tratamento da questão social.

### **3 A RESPONSABILIDADE SOCIAL E A ATENUAÇÃO APARENTE DA QUESTÃO SOCIAL**

Antes de propor a avaliação dos efeitos da responsabilidade social no enfrentamento da questão social é conveniente expor em que contexto a responsabilidade social encontrou condições para se desenvolver, mais especificamente no que se refere ao ambiente de transformações na gestão estatal que incorporou conceitos como descentralização, desconcentração e subsidiariedade, associados ao modelo gerencial de administração pública e à implantação de medidas regulatórias de caráter neoliberal.

A passagem do modelo burocrático de gestão pública para o modelo gerencial sugere, dentre outras coisas, a adoção do referencial da impessoalidade, e como bem observa Bento (2003, p. 83), “a impessoalidade observável no âmbito da administração pública é a mesma que se verifica nas relações de troca generalizada numa economia capitalista de mercado”, rompendo com séculos de herança patrimonialista, mas não de forma imediata e total, tendo ocorrido em intensidades diferentes de uma região para outra e ao longo do tempo.

O modelo gerencial de administração pública foi inicialmente proposto, no Brasil, pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, e inspirado nas diretrizes lançadas por Bresser Pereira, que visava, essencialmente, corrigir a crise de governança atravessada pelo país. Nesse contexto, o Judiciário, antes concentrado apenas no controle formal de seus atos, passa a ter importância crucial na implementação do novo modelo de gestão. A percepção de que o modelo burocrático se tornara excessivamente lento e caro para a administração pública, funda-se na centralização e na ampliação do poder governamental, que por

muito tempo foram necessários para impedir o retorno ao patrimonialismo, mas que agora, diante da volátil economia globalizada, precisava se tornar mais enxuto e flexível. Sob esse ponto de vista, conceitos como descentralização, desconcentração, subsidiariedade e participação passaram a compor os discursos dos mais altos escalões do governo.

A descentralização e a desconcentração constituem, portanto, um mecanismo de flexibilização da administração pública, na medida em que fornece certa autonomia aos entes do Estado, sendo uma das características que diferenciam o modelo gerencial do burocrático. Essa ênfase no poder local também tem a função de favorecer um maior accountability, ou seja, criar mecanismos de prestação de contas do Estado para com a sociedade, mais eficientes e mais próximos da população, possibilitando maior controle das ações estatais, o que, em tese, resultaria em maior adaptação dos serviços prestados pelo Estado às demandas reais da população.

A primeira forma de modelo gerencial de administração pública era, portanto, centrada na prestação de contas aos cidadãos, que desse modo, não eram vistos necessariamente como tal, mas como “clientes” que demandavam serviços estatais, o que ficou conhecido como consumerism. Entretanto, enquanto o consumerism era focado na satisfação das necessidades do “consumidor”, uma segunda vertente do modelo gerencial surgia, o Public Service Orientation (PSO), que passou a agregar mais um conceito, o de cidadão, que incorporaria um pressuposto mínimo de necessidades a serem atendidas a todos os cidadãos, independentemente de suas necessidades particulares, o que levaria a um tratamento mais igualitário, pois o cidadão é entendido como uma unidade da coletividade com os mesmos direitos e deveres dos demais, diferentemente do “consumidor” que age por motivação individual e é satisfeito individualmente, dada a particularidade de suas necessidades.

Dessa forma, um conceito problemático ao modelo gerencial, a competição entre agências públicas pela cobertura das demandas do “consumidor”, é repensado pelo PSO, não de forma a negar essa competição como viável, mas acrescentando que não é apenas a busca

pela superação individual de cada agência o objetivo geral, mas sim o interesse coletivo da sociedade que deve ser atendido, admitindo assim a cooperação entre as agências a fim de alcançar melhor resultado na oferta de serviços públicos, garantindo o princípio da equidade, central no PSO.

É inegável que tanto o modelo burocrático quanto o gerencial proporcionaram melhorias na prestação dos serviços públicos, bem como no funcionamento da máquina estatal. Ambos foram não apenas importantes, mas necessários ao seu tempo, constituindo alternativas viáveis, do ponto de vista da gestão do poder público, às pressões impostas pelo mercado. Entretanto, é questionável se sempre foram eficazes no atendimento das necessidades da sociedade, sendo este o pressuposto que deveria ter o maior peso na formulação e aplicação de qualquer modelo de gestão pública. O que se observa em todos os modelos é que sempre existem preocupações com a melhoria da prestação dos serviços estatais e o atendimento mais eficaz das demandas da sociedade, limitadas, porém, ao ponto em que sejam viáveis dentro do ambiente econômico em que se inserem, sendo, portanto, a viabilidade econômica da máquina estatal, a variável de maior peso na formulação e implementação desses modelos.

No entanto, apesar do avanço representado pela introdução do conceito de equidade no PSO, outros conceitos permaneceram inalterados em sua aplicação, como o princípio da subsidiariedade, que prega a redução da participação do Estado na prestação de serviços à sociedade no esteio da auto-gestão da maioria dos serviços públicos pela própria sociedade, pois segundo Bento:

O princípio da subsidiariedade postula, portanto, que uma estrutura social mais abrangente, em geral, e o Estado, especificamente, somente empreendem ações visando ao bem comum naquilo que é necessário e que, no entanto, ultrapassa as forças ou a capacidade de organização das estruturas inferiores, ou da sociedade, respectivamente (BENTO, 2003, p. 124).

E é nesse ponto, o da subsidiariedade, que vigora a “máxima da regulação: mercado sempre que possível, Estado sempre que necessário, o que significa que este é subsidiário em relação àquele” (BENTO,

2003, p. 124). Com a aplicação desse conceito, o modelo gerencial passa a incorporar princípios neoliberais que levam ao que se conhece pelo termo “estado mínimo”, favorecendo, dessa forma, o crescimento vertiginoso do Terceiro Setor, pois “a obrigação do Estado não seria efetivar direitos fundamentais, mas sim garantir que eles sejam prestados e que estejam ao alcance da população” (BENTO, 2003, p. 128).

Essa aplicação do princípio da subsidiariedade dentro do modelo gerencial proporciona a transferência de responsabilidades, antes estatais, para a iniciativa privada e o Terceiro Setor, visando maior eficiência na prestação dos serviços sob o argumento de que o aparelho estatal era demasiadamente lento e ineficiente, mas que, no entanto, atende bem mais adequadamente a redução dos custos do Estado.

É nesse ponto que o modelo gerencial viabiliza o desenvolvimento do Terceiro Setor, justificando-o como a melhor alternativa para o atendimento das demandas mais emergenciais da sociedade. O Estado, sob esse ponto de vista, só atuaria quando a demanda ultrapassa a capacidade de ação da sociedade, da iniciativa privada e do Terceiro Setor. Valoriza-se então a chamada responsabilidade social, sugerindo que os problemas da sociedade não devem ser combatidos apenas pelo Estado, mas sim pela união de esforços da iniciativa privada, do Estado e da sociedade civil, o que é questionável se observarmos que o próprio Estado foi concebido justamente para representar a união da sociedade civil e da iniciativa privada para o combate dos problemas sociais e para garantir a igualdade formal entre seus entes. Pois como afirma Sposati:

A noção de direito ao acesso a respostas públicas como condição universal fica fragilizada e é reforçado o modelo político da **subsidiariedade**, que propõe a regulação estatal para o último plano ou só quando ocorrer ausência de capacidade da família ou da comunidade em prover tais necessidades. Reduz-se a responsabilidade pública como condição básica do direito e se “compensa o mercado” – e não o cidadão – transferindo precários recursos para que “indigentes” possam consumir ou realizar “bad jobs (SPOSATI, 2002, p. 6) (Grifos nosso).

O princípio da subsidiariedade representa, dessa forma, argumento

para a privatização de responsabilidades estatais, permitindo que a ampliação da participação de empresas privadas e organizações do Terceiro Setor no trato da questão social não colida com o conceito do Estado como provedor de serviços e bens sociais. Ao atuar como regulador do mercado, o Estado denota, em seus atos, a idéia de concessão, e ao considerarmos que só pode conceder algo quem detém direito ou propriedade, somos levados, em última instância, a perceber, de alguma forma, a presença do Estado nas ações e serviços sociais prestados por terceiros. Dessa forma, como afirma Sposati:

A cultura privatista reforçada pelo neoliberalismo exerce forte impacto em países latino-americanos com baixo reconhecimento histórico de direitos sociais provocando não uma ausência de “políticas sociais”, ou seu desmanche, mas uma forma de regulação que distancia a relação entre política social e direito social (SPOSATI, 2002, p. 6).

É nesse ambiente, de consignação das obrigações estatais, que emergem conceitos como marketing social e responsabilidade social, difundidos no âmbito da administração privada como um requisito de aceitação mercadológica, já que podemos considerar que o marketing social “é o desenho, implementação e controle de programas calculados para influenciar a aceitabilidade das idéias sociais, envolvendo considerações de planejamento do produto, apreçamento, comunicação, distribuição e pesquisa de marketing” (KOTLER e ZALTMAN apud CORRÊA, 1997, p. 35).

A aceitabilidade mercadológica das organizações privadas se torna imprescindível para sua sobrevivência, induzindo a adoção de ações de marketing social não apenas por motivos sociais propriamente ditos, mas, prioritariamente, por motivações particulares e mercadológicas, especialmente se considerarmos que:

Marketing social é o processo de formulação e implementação de atividades de marketing que são caracterizadas pela oferta que a empresa faz de uma quantidade específica de recursos a uma determinada causa social, a cada vez que os consumidores de seus produtos realizam uma troca econômica com ela, gerando, com isso, a satisfação, dos objetivos individuais e organizacionais

(VARADARAJAN e MENON apud CORRÊA, 1997, p. 20).

Dessa forma, o marketing social se torna suporte estratégico de gestão e sustentação, no âmbito da administração privada, de outro conceito, o da responsabilidade social, que se baseia no pressuposto de que:

A empresa consome recursos naturais, renováveis ou não, direta ou indiretamente, que são enorme patrimônio gratuito da humanidade; utiliza capitais financeiros e tecnológicos que no fim da cadeia pertencem a pessoas físicas e, conseqüentemente, à sociedade; também utiliza a capacidade de trabalho da sociedade, finalmente, subsiste em função da organização do Estado que a sociedade lhe viabiliza como parte das condições de sobrevivência. Assim, a empresa gira em função da sociedade e do que a ela pertence, devendo, em troca, no mínimo prestar-lhe contas da eficiência com que usa todos esses recursos (MELO NETO e FROES, 2002, p. 83).

O conceito de responsabilidade social adquire mais relevância não ao ser divulgado entre empresários e gestores privados, mas, principalmente, quando é difundido ao público que, de maneira geral, passa a incorporar e criar expectativa de ações sociais promovidas não somente pelo Estado, mas também pelas empresas que agora adquirem, quase que como um dever, o status de socialmente responsáveis. Desse modo, a responsabilidade social figura como nova condição mercadológica que se amplia e se conecta, na intersecção das expectativas populares pela amortização da “dívida social empresarial”, com o conceito de desenvolvimento sustentável, que acaba por contribuir para a retirada do Estado de algumas de suas obrigações formais. Para os empresários, portanto, a aplicação do conceito de responsabilidade social não visa essencialmente o pagamento de uma “dívida social”, mas sim o chamado “retorno social institucional”, que constitui a motivação primeira do ponto de vista mercadológico.

O retorno social institucional ocorre quando a maioria dos consumidores privilegia a atitude da empresa de investir em ações sociais, e o desempenho da empresa obtém o reconhecimento público. Como conseqüência, a empresa vira notícia, potencializa sua marca, reforça sua imagem, assegura a lealdade de seus empregados, fideliza clientes,

reforça laços com parceiros, conquista novos clientes, aumenta sua participação no mercado, conquista novos mercados e incrementa suas vendas (MELO NETO e FROES, 2002, p. 83).

Com tantos benefícios mercadológicos não há de se estranhar a crescente ampliação das ações de responsabilidade social, de forma que não basta, como no passado, a filantropia, uma vez que esta se torna por demais difusa e inconstante ao ser associada, essencialmente, à idéia de caridade, o que certamente não a faz exigível como condição mercadológica.

O conceito de filantropia denota, por definição, a subjetividade de uma ação individual, como um favor, já o conceito de responsabilidade social incorpora algo novo, mais abrangente, ao contemplar a idéia de responsabilidade, que pode ser entendida como um dever e que deve ser compartilhada por todos já que é “social”. Desse ponto de vista, até mesmo o cidadão se vê apreendido pelo conceito, na medida em que também é exigido pela sociedade a apresentar uma conduta socialmente responsável, o que, em última instância, torna compreensível a ausência estatal e admissível o compartilhamento dos esforços no enfrentamento da questão social. Desse modo, a responsabilidade social torna-se uma condição mercadológica exigível, uma vez que:

A responsabilidade social é a capacidade da empresa colaborar com a sociedade, considerando seus valores, normas e expectativas para o alcance de seus objetivos. No entanto, o simples cumprimento das obrigações legais, previamente determinadas pela sociedade, não será considerado como comportamento socialmente responsável, mas como obrigação contratual óbvia, aqui também denominada obrigação social (OLIVEIRA, 1984, p. 205).

Essa obrigação social emerge no contexto do redimensionamento da ação estatal, por meio da instituição do estado mínimo, limitando a oferta de bens e serviços sociais, por parte do Estado, e transferindo algumas demandas sociais para a própria sociedade que, por outro lado, enfrenta dificuldades com alguns dos efeitos da expansão neoliberal, tais como a flexibilização das relações de trabalho e o aumento do desemprego e do subemprego como formas de precarização do trabalho.

Com a precarização das condições de trabalho e a diminuição da oferta de vagas, os trabalhadores, que antes conservavam o poder de se organizar e exigir a ampliação das prestações sociais, agora percebem o esvaziamento de sua força de articulação ao terem que se concentrar em suas demandas individualizadas pela manutenção do emprego e de condições mínimas de subsistência. Ocorre, dessa forma, a fragmentação do poder de pressão social da classe trabalhadora, ocasionando a desapropriação de parte do espaço social lentamente conquistado pelos trabalhadores nas décadas precedentes. Portanto, no contexto atual, a perda da centralidade do trabalho no eixo da questão social faz surgir uma nova corrente teórica que coloca que essa reconfiguração social representaria uma nova questão social, conforme afirma Castel:

A nova questão social hoje parece ser o questionamento desta função integradora do trabalho na sociedade. Uma desmontagem desse sistema de proteção e garantias que foram vinculadas ao emprego e uma desestabilização, primordialmente na ordem do trabalho, que repercute como uma espécie de choques em diferentes setores da vida social para além do mundo do trabalho propriamente dito (CASTEL, 1997, p. 165-166).

A origem desse processo é a flexibilização do trabalho, que em decorrência da abertura dos mercados nacionais e a mundialização do capital, tem determinando o caráter volátil do emprego, que é alocado pelo capital na região do mundo onde representa menor custo e maior precarização das condições de trabalho. Essas condições acarretam a redução da oferta de emprego, da remuneração do trabalhador e da força de atuação das organizações sindicais, promovendo inevitável perda de garantias e direitos sociais. Dessa forma, o emprego da maneira como é conhecido, com estabilidade e proteções sociais, está sendo confinado a um número cada vez mais restrito de trabalhadores em detrimento da flexibilidade do mercado de trabalho.

É certo que isso é um fenômeno global, decorrente da mundialização do capital, mas é importante ressaltar que o processo de flexibilização do trabalho e suas conseqüências socialmente degradantes são incorporadas ao contexto social, mais rapidamente e com maior

intensidade, em países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil. A questão social pode assim ser entendida como uma categoria que encerra em si a contradição inerente ao capitalismo, presente na distribuição social desigual entre a produção e a apropriação da riqueza gerada, condensando, no antagonismo interno à relação capital x trabalho, a essência reprodutora dos problemas sociais característica do modo capitalista de produção. É dessa forma que se “desencadeia um aumento na demanda por benefícios e serviços sociais. Nesse quadro, a proposta neoliberal é a de cortar ainda mais os gastos públicos, agravando a já iníqua situação de alocação de recursos para as políticas sociais” (SOARES, 2002, p. 71).

O mesmo cenário social que comporta a instituição do estado mínimo e a reconfiguração da questão social, contribui, paralelamente, para a expansão da responsabilidade social e o agravamento dos problemas sociais na medida em que legitima o compartilhamento da responsabilidade do Estado com a sociedade civil no enfrentamento dos problemas sociais.

E quando o Estado se propõe a promover, por conta própria, ações voltadas ao combate dos problemas sociais, observamos limitações na medida em que verificamos que “na verdade a intervenção social do Estado está fundada na capacidade contributiva do trabalhador, sancionando aquilo que podemos chamar de distribuição primária da renda” (DRAIBE, 1990, p. 22). Dessa forma, muito além da precarização das relações de trabalho é possível perceber que, no tocante à prestação de bens e serviços sociais por parte do Estado, “baixos salários significam, em primeiro lugar, uma base contributiva bastante estreita, afetando a qualidade dos serviços por ela financiada, assim como valores insuficientes dos benefícios a ela vinculados” (DRAIBE, 1990, p. 23).

Entretanto, a precarização das relações de trabalho que deveria pressupor uma reação mais energética da classe trabalhadora, perde efeito diante da emergência do conceito de responsabilidade social, que sugere o compartilhamento dos problemas sociais, tratando-os como de origem indeterminada, retirando, na verdade, a possibilidade de responsabilização do Estado ou do capital por parte da sociedade civil,

já que a ação estatal que se resume, em muitos casos, à regulação, está sendo efetivada na manutenção da liberdade e igualdade formal. Em contrapartida, é relevante observar que, concretamente, “essa tese de que só o funcionamento livre da economia logra uma distribuição racional dos recursos traz consigo a idéia de neutralidade com um enorme poder de persuasão” (SOARES, 2002, p. 15).

Dessa forma, a difusão do ideal de responsabilidade social não é, por si, suficiente para resolver os problemas sociais, uma vez que ações individualizadas, fragmentadas e descontinuadas conseguem, no máximo, atuar sobre os efeitos de tais problemas, e servem mais convenientemente ao propósito de minimizar a responsabilidade daqueles que se solidarizam com as dificuldades alheias.

Portanto, devemos concordar que “há de partida, ao nível dos discursos e documentos, a afirmação de que o resgate da chamada “dívida social” passaria necessariamente por uma reversão das relações entre a política econômica social, de tal modo que a última não permanecesse, como no passado, subordinada à primeira” (DRAIBE, 1990, p. 26).

Quando muito, a responsabilidade social é suficiente apenas para produzir o efeito que aqui denominamos atenuação aparente da questão social, tanto por não ser objetivamente capaz de promover a atenuação concreta dos problemas sociais, quanto por construir a aparência de que tais problemas são atenuados, o que resulta no esvaziamento da responsabilidade objetiva de todos os envolvidos no processo, na medida em que credencia os “socialmente responsáveis” com uma espécie de “recibo social” de sua parcela de contribuição, eximindo-os de qualquer responsabilização pelo agravamento da questão social.

É necessário, portanto, perceber que a questão social “é a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão” (CARVALHO e IAMAMOTO, 1983, p. 77), e que exige um tratamento estrutural, muito além do que a responsabilidade social é capaz de oferecer.

## CONCLUSÃO

Não é pretensão deste trabalho esgotar a análise das múltiplas relações que emanam da coexistência de dois mecanismos tão complexos e distintos no enfrentamento da questão social quanto o sistema de proteção social e a responsabilidade social. Mas sugerimos, desse modo, um novo ponto de vista, capaz de expor, diante de diferenças estruturais e conceituais entre responsabilidade social e sistema de proteção social, um ponto de congruência no que se refere à funcional manutenção de um nível tal de coesão interna na sociedade que evite sua ruptura.

Mesmo nesse ponto de congruência, observamos efeitos divergentes como a capacidade de atenuação concreta da questão social que o sistema de proteção social é capaz de proporcionar, ao produzir efeitos diretos na atenuação da pobreza, através da ação sistemática e institucionalizada do Estado, bem como podemos perceber a capacidade de atenuação aparente da questão social promovida pelo ideal de responsabilidade social que não produz mais do que ações individualizadas, pontuais e fragmentadas no tratamento dos efeitos da desigualdade social.

É necessário observar que, se “assim, chamo de sistemas de proteção social as formas – às vezes mais às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou conjunto de seus membros” (GIOVANNI, 1998, p. 10), não podemos esperar que seus efeitos se assemelhem aos da responsabilidade social, fundada na ausência de institucionalização de seus próprios atos e na individualização de respostas a demandas sociais que pressupõem ações estruturais e abrangentes que só o Estado é capaz de prover.

O esforço de constituir um welfare state no Brasil, nos moldes beveridgeanos do termo, torna-se ainda mais difícil ao considerarmos que “uma definição comum nos manuais é a de que ele envolve responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 98), e não a consignação desta responsabilidade aos próprios cidadãos como pressupõe o ideal da responsabilidade social.

É dessa forma que o efeito de atenuação aparente da questão social

forja um laço de complementaridade com a atenuação concreta, na medida em que a primeira torna a última menos exigível, pois a reformulação da percepção do papel do cidadão em nossa sociedade, através da imposição do conceito de cidadão socialmente responsável, transforma a solidariedade não em uma solução para os problemas sociais, mas em uma forma de torná-los mais aceitáveis.

A responsabilidade social promove, desse modo, a atenuação aparente da questão social, quando transfere a responsabilidade dos problemas sociais do Estado para a própria sociedade e acaba por individualizar a culpa por esses problemas quando aqueles cidadãos socialmente mais engajados deixam de questionar a atuação do Estado e colaboram com alguma iniciativa de responsabilidade social se eximindo, portanto, de sua parcela de culpa pelos problemas sociais, ao acreditarem que estão fazendo sua parte, dando a impressão de que tais problemas foram atenuados.

No entanto, como as iniciativas são geralmente individuais ou, no máximo, regionais ou focalizadas, acabam sendo apenas soluções pontuais e fragmentadas, não resolvendo os problemas sociais, mas dando a impressão de que cada um está fazendo a sua parte e que, se estes problemas não são resolvidos, não é por causa da ineficiência do Estado ou pela falta de mobilização da sociedade, mas sim pela conjuntura história que foge ao controle de ambos.

As ações de responsabilidade social, geralmente concretizadas por organizações do Terceiro Setor, promovem benefícios para o enfrentamento de diversos problemas sociais, no entanto, cada organização do Terceiro Setor é capaz, na maioria das vezes, de se dedicar ao problema de uma localidade específica, não possuindo a articulação necessária para o combate dos problemas de toda uma sociedade, sendo, portanto, ineficiente para substituir aquele que foi criado com o objetivo de ser a concentração de todos os esforços para a solução dos problemas que atingem o todo social, o Estado, o único capaz de empreender tal tarefa.

Por fim, a aplicação do princípio da subsidiariedade, dessa forma, acaba por constituir, simultaneamente, um dos principais conceitos do modelo gerencial de gestão pública e sua principal deficiência, pois

retira do Estado sua principal função, ao favorecer a responsabilidade social e reduzi-lo a fiscalizador e regulador da sociedade enquanto solucionadora de seus próprios problemas.

## **REFERÊNCIAS**

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, Cadernos ENAP n. 10, 1997.

BENTO, Leonardo Valles. Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização. Barueri, SP, Manole, 2003.

CARVALHO, Raul; IAMAMOTO, Marilda Vilela. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo, Cortez, 1983.

CASTEL, Robert. "As Transformações da Questão Social", in R. Castel, L. E. Wanderley e Belfiore-Wanderley. Desigualdade e a Questão Social. São Paulo, EDUC, 1997.

CORRÊA, S.C.H. Projetos de Responsabilidade Social: A Nova Fronteira do Marketing na Construção da Imagem Institucional. COPPEAD/ UFRJ. Rio de Janeiro, 1997. Dissertação de Mestrado.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. Para a década de 90. Prioridades e perspectivas de políticas públicas, v.4. Políticas Sociais do Trabalho. Brasília, 1990.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. Lua Nova, 24. São Paulo, set. 1991.

GIOVANNI, Geraldo Di. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: FOGAÇA, Azuete, et al. Reforma do Estado & políticas de emprego no Brasil. Campinas: UNICAMP/IE, 1998.

MELO NETO, F.P.; FROES C. Responsabilidade Social e Cidadania Empresarial: a Administração do Terceiro Setor. 2 ed. Rio de Janeiro, Qualitymark, 1999.

OLIVEIRA, A. A. V. Responsabilidade Social Corporativa: uma Revisão do Estado da Questão. COPPEAD/ UFRJ. Rio de Janeiro, 2001. Dissertação de Mestrado.

OLIVEIRA, J. A. Responsabilidade social em pequenas e médias empresas. Revista de Administração de Empresas, v. 24, n.º 4, p. 203-210, out./dez., 1984.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SOARES, Laura Tavares. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. São Paulo: Cortez, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. VII

**Sistema de proteção social e responsabilidade social: Da atenuação concreta à aparente da questão social (HOSSOÉ, Héric Santos; HOSSOÉ, Hayleno Santos.)**

Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.  
<http://www.clad.org.ve/fulltext/0044509.pdf>