

O PAPEL DAS POLÍTICAS SOCIAIS E O TERCEIRO SETOR

Ana Paula S. Giroto ALVES¹

Resumo: o Estado é parte integrante, que foi e é determinado, pelas mudanças na estrutura da sociedade e pelas relações sociais correspondentes. Assim, não se pode falar do Estado e da sociedade como um fenômeno genérico e estático, pois sua dinâmica e particularidade devem ser situadas na história, como pode ser exemplificado nos diferentes tipos de Estado: o Estado Greco-Romano, órgão que legitimou a exploração escravocrata; o Estado Feudal, instrumento de exploração de servos e senhores; e por fim, o Estado Burguês (ou capitalista), um instrumento de dominação do trabalho assalariado pelo capital.

Palavras-chaves: Políticas Sociais, terceiro setor, desresponsabilização.

INTRODUÇÃO

Ao se discutir o papel das políticas sociais, é preciso, antes de tudo, ter claro qual aparelho legal é responsável pela implantação e implementação das mesmas. Para dar subsídio a esta discussão, o presente estudo fará uma pequena ‘aspas’ sobre a origem e função do aparelho Estatal.

De acordo com ENGELS “faz-se necessário um poder, [...] colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e mantê-la dentro dos limites da ordem [...]” (ENGELS, 1984, p. 191).

Este poder nascido da sociedade, mas posto acima dela, recebe o nome de Estado. Assim, o Estado surge como esfera privilegiada, questionando a experiência humana em diferentes épocas e contextos sociais, expressando de maneira complexa as relações e as lutas entre os diferentes atores sociais.

Desta forma, o Estado é parte integrante, que foi e é determinado, pelas mudanças na estrutura da sociedade e pelas relações sociais correspondentes. Assim, não se pode falar do Estado e da sociedade como um fenômeno genérico e estático, pois sua dinâmica e particularidade devem ser situadas na história, como pode ser exemplificado nos diferentes tipos de Estado: o Estado Greco-Romano, órgão que legitimou a exploração escravocrata; o Estado Feudal, instrumento de exploração de servos e senhores; e por fim, o Estado Burguês (ou capitalista), um instrumento de dominação do trabalho assalariado pelo capital.

¹ Assistente Social e pós – graduanda em Políticas Sociais e Processos de Gestão, pelas Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” - PP. Coordenadora do Projeto de Extensão Degraus - Criança.

Segundo Bravo e Pereira (2002), pode-se observar que o Estado não é um fenômeno dado, ahistórico, neutro e pacífico. Ele é um conjunto de relações criado e recriado num dado processo histórico, tenso e conflituoso. Sendo assim, sua constituição é descrita como uma arena de conflitos e interesses.

A análise marxista revela que o Estado não paira sobre a sociedade civil, nem exprime a vontade geral, mas é a forma através da qual os indivíduos da classe dominante fazem valer seus interesses. Tomando como base o princípio da igualdade e sob a aparência da justiça e da soberania popular, fazem passar por interesse geral o interesse de sua classe social.

Em suma, o Estado surgiu a partir da necessidade da existência de um órgão responsável pela manutenção da ordem e controle social, conhecido, de certa forma, como mediador entre a classe dominante e a classe dominada. E, ao longo da história, este mesmo aparelho se modifica de acordo com o contexto sócio-histórico e econômico vivenciado.

Sabido, de forma simplória, a origem do Estado, cabe aqui a indagação referente ao papel das políticas sociais.

A política social, nada mais é do que uma estratégia alternativa do Estado no enfrentamento das expressões da questão social² que é o resultado das contradições entre Capital x Trabalho, no interior do processo de industrialização.

Há relatos de que a questão social tenha surgido no século XIX, no bojo da Revolução Industrial com a ampliação do pauperismo, entretanto, o pauperismo em si não é o suficiente para um diagnóstico, mas as razões de seu desdobramento, isto é, a questão social se torna algo explícito a partir do momento em que o pauperismo se transforma em luta de classe, e fenômenos como a pobreza, fome, desemprego, dentre inúmeros outros, se transformam de “problema social” (conhecido e divulgado erroneamente como sinônimo de questão social, pois nem todo problema é um questão) à questão social por meio da problematização e da tomada de consciência da classe dominada.

Fontes eletrônicas revelam que “nas primeiras três décadas do século XX — até a Revolução de 1930—, a questão social no país era sempre encarada como um fenômeno excepcional e episódico, demandando iniciativas pontuais do Estado e largamente sob a responsabilidade da filantropia, e, portanto uma vez mais como algo pertinente à esfera privada. Recorde-se, no entanto, que as décadas de 10 e 20 deste século foram marcadas por profundas mudanças econômicas e sociais no país, acelerando-se o processo de urbanização, intensificando-se o comércio exterior alavancado pelo café, e emergindo as primeiras iniciativas, nos grandes centros urbanos da época (São Paulo em particular), dos embriões do que seriam posteriormente grandes unidades industriais produtivas. Assiste-se, então, nos “centros nervosos” desta nação do além-mar (assim considerados quer por critérios econômicos quer por critérios políticos), a um período marcado por grandes movimentos de luta operária reivindicando um conjunto mínimo de direitos básicos no âmbito do mundo do trabalho. A síntese do teor das inúmeras greves

² Questão Social, de acordo com Yamamoto (2000, p. 27), ‘ é apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade’.

que se verificam nesse período poderia ser esta: luta por melhores condições de vida e trabalho³.

A partir de então, a concepção de questão social passa a ser analisada pela ótica da responsabilidade pública e um padrão mínimo de bem-estar do cidadão. E, quando a classe trabalhadora se conscientiza de que a sua condição é determinada não pelo indivíduo em si, mas pelo sistema, ela começa a se organizar enquanto classe e pressionar o Estado em busca da garantia de seus direitos.

Originária dessa luta de classes surge o conceito de “proteção social”, manifestada por meio das políticas sociais como resposta à determinada reivindicação, contestação social.

Após a Segunda Guerra Mundial (1945), O Estado capitalista passa a ser chamado de Estado de Bem-Estar Social ou Welfare State, construído sobre os pilares do pleno emprego, de serviços sociais universais e da proteção social básica garantida. Surge sob o princípio, de que o governo é responsável pela garantia de um mínimo padrão de vida a todos os cidadãos como direito social. Deste modo, precisam ser desenvolvidas uma gama de atividades regulamentadoras, incluindo medidas fiscais e de intervenções, que vão desde leis trabalhistas até a garantia de acesso do cidadão comum a benefícios e serviços de natureza pública (GOUGH, 1982 apud PEREIRA, 1998).

Entretanto, nos anos de 1970 começam a prevalecer em todo o mundo as idéias neoliberais, fazendo com que o modelo de Estado de Bem-Estar Social, considerado conservador pelos pensadores neoliberais, desse lugar ao modelo de Estado Liberal. Este novo modelo de Estado supõe a quebra do Estado - Nação, provedor de benefícios sociais, devendo submeter-se às regras e interesses do mercado mundial. Tomando como base o pensamento neoliberal, o Estado deve ser mínimo, flexível e deixar que o próprio mercado e a competição privada se auto-regulem.

Sendo assim, uma das grandes conquistas brasileiras na área social promulgada pela Constituição Federal de 1988⁴ que cria o conceito de Seguridade Social associado ao tripé Saúde, Previdência e Assistência.

Contudo, logo no ano de 1989 o governo brasileiro abre espaço às idéias neoliberais, ocasionando, em consequência, o desmonte dos direitos sociais. Portanto, desde a década de 1990 assistimos a ruptura da forma de intervenção do Estado referente a questão social. Temos, de um lado, a constituição da Seguridade Social garantida pela Constituição Federal de 1988 e, de outro lado, o desmonte do que nos é, ou deveria ser, assegurado por lei. Isto é, o que deveria ser universal, direito de cidadania, políticas sociais de qualidade, descentralização do poder e financiamento social (público obrigatório) se tornou focalizado, precário. A política social deixa de ser enxergada como direito para ser vista como benefício, há a transferência de responsabilidade aos municípios (é o que chamamos de municipalização) e privatização, que por sua vez, segue dois caminhos: (re) mercantilização e (re) filantropização (terceiro setor).

Constata-se, então, que de acordo com a carta constitucional de 1988 o papel das políticas sociais é a garantia dos direitos sociais universais, enquanto que no Estado neoliberal essas mesmas políticas se transformam em mercadoria.

³ Retirado do site http://www.ojc-ce.org.br/artigos_questao_social_no_brasil_impressao.php

⁴ Alguns autores afirmam que nesta época o Brasil teria vivenciado um Estado de Bem Estar Social, em contrapartida outros autores afirmam que este Estado de Bem Estar Social brasileiro não tenha saído do papel, uma vez que logo nos anos de 1990, o governo brasileiro aderi a doutrina neoliberal.

Neste cenário, entra em cena mais um ator social: o chamado “terceiro setor”.

O debate sobre o terceiro setor ganha ênfase a partir de 1990. Ele incide em duas questões: alteração dos fundamentos da questão social e contribuição no desenvolvimento da democracia e organização social.

No que se refere à alteração dos fundamentos da questão social nos deparamos com o discurso de que o Estado é ineficiente, burocrático, não tem recursos e que o mesmo, juntamente com o mercado, não dão conta de atender às demandas sociais emergentes.

A razão em retirar do Estado a responsabilidade de intervir na questão social e transferi-los às organizações não governamentais, não ocorre por motivos de eficiência, nem apenas por razões financeiras:

deológico: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto às políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de a[...] o motivo é fundamentalmente político-i utoculpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades, e, por outro, a partir da precarização e focalização (não universalização) da ação social estatal e do terceiro setor, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial [...]. (MONTAÑO, 2002, p. 23).

De acordo como o mesmo autor, as políticas sociais promovidas no ‘terceiro setor’,

[...], tendem a multifragmentação do trato da ‘questão social’, pois além da sua setorialização genética, elas são agora fragmentadas, dada à pequena área de abrangência das organizações deste setor em microespaços [...]. O chamado ‘terceiro setor’ mal poderia compensar, em quantidade, qualidade variedade e abarcabilidade, as políticas sociais e assistenciais abandonadas pelo Estado, [...]. (Montaño, 1999, p. 72-73).

A referencia à contribuição no desenvolvimento da democracia e organização social, traz em si uma serie de divergências. Enquanto que, para alguns autores, o chamado terceiro setor se tornou a solução para as mazelas sociais e alternativa de participação social, para outros pensadores essa solução é aparente e ideológica, pois pensar em terceiro setor significa pensar em uma setorialização da realidade (que não existe), e ainda, pensar autonomamente o Estado apenas na esfera política de âmbito publico; o mercado na esfera econômica atrelado ao setor privado; e a sociedade civil na esfera social articulando o publico e o privado por meio de parcerias. Portanto, pensar essas dimensões separadamente se trata de uma ideologia, visto que todos estes espaços fazem parte de uma de uma mesma sociedade e estão Inter-relacionados, são três dimensões da realidade que estão ligadas e não separadas autonomamente.

Montaño relata em seu livro “Terceiro Setor e Questão Social: Critica ao padrão emergente de intervenção social”, que o conceito de terceiro setor mais confunde do que esclarece, ao iniciar pela discussão de que é um espaço publico, porém privado. Há, também, a confusão por parte dos autores que defendem o debate em associar o Estado e o Governo como sinônimos; colocam, ainda, que os movimentos sociais dão origem à ONG’s, entretanto, uma ONG nasce de atores externos àquela determinada situação, ou

seja, uma ONG “trabalha para fora” e os movimentos sociais “trabalham internamente, para eles mesmos”, portando, são de origens distintas.

O referido autor enfatiza alguns postulados do debate, onde uma das promessas do terceiro setor é de *reforçar a sociedade civil organizada*, esquecendo - se da luta e embate político existentes na sociedade por conta dos diversos interesses. Outro discurso é o da *diminuição do poder Estatal* (descentralização), esse mesmo Estado atual democrático onde se encontram, ainda que de maneira fragilizada, mas existente, a garantia dos direitos sociais. Minimizando o poder do Estado entrega-se o mesmo ao mercado, o que ao invés de reforçar o desenvolvimento da sociedade, retrocede. Arelado a este discurso está o de que o terceiro setor *desenvolve a democracia*, o que nos remete ao mesmo apontamento de que diminuindo o Estado de direitos diminuem também a democracia.

Há ainda, outra proposta que é o da *solidariedade/ voluntariado*. Ora, podemos dizer que os impostos que pagamos já é uma ‘solidariedade obrigatória’, pois estes financiam as políticas sociais estatais de direito e, aderindo à solidariedade voluntária reforça-se os valores neoliberais do não-direito, mas da benesse, da caridade.

A mídia responsabilizou-se pelo papel estratégico de multiplicar essas ‘boas idéias’ tornando-se ‘voluntária’ na formação de um país mais crítico, atento aos compromissos de responsabilidade social. Esta, de forma estratégica e sedutora convida e induz as pessoas a serem ‘amigos’ disso ou daquilo, investem em propagandas que sensibilizam a população e ao mesmo tempo chama a mesma a assumir a responsabilidade com slogan do tipo “solidariedade, passe a diante...”. Este tipo de sensibilização entra na casa das pessoas e incidem, de certa forma, por cristalizar a luta pela concessão dos direitos sociais.

Gomes destaca em seu artigo a “... preocupação com a desobrigação do Estado, tão bem conduzida pela ideologia da solidariedade, pela apologia da ineficiência do Estado e pelo preconizado fortalecimento do terceiro setor”. (Gomes, Revista Serviço Social & Sociedade. nº 61, p.106).

Contudo, conclui-se que como meio de aceitação e legitimidade, o Estado constrói um discurso ideológico enfatizando que a energia que alimenta as ações voluntárias é a solidariedade, a filantropia, e com ela pode-se chegar ao sonho de um país educado para a cidadania.

Encobre-se, portanto, a essência da questão.

Referencias Bibliográficas:

BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (Org.). **Política social e democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Global, 1984.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista: As Funções da Previdência e Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1982.

GOMES, Ana Lúcia. **A Nova Regulamentação da Filantropia e o Marco Legal do Terceiro Setor**. In: Revista Serviço Social & Sociedade, nº 61. São Paulo: Cortez, 1999.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”**: Estado e “terceiro setor” em questão. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, ano 20, n. 59, p. 47-79, mar. 1999.

PEREIRA, Potyara A. P. **A política social no contexto da seguridade social e do Welfare state**: a particularidade da assistência social. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, ano 19, n. 56, p. 60-76, mar. 1998.

http://www.ojc-ce.org.br/artigos_questao_social_no_brasil_impressao.php