

## QUESTÃO SOCIAL: RESPONSABILIDADE CONTEMPORÂNEA DO ESTADO OU DO TERCEIRO SETOR?

Aline Linares de Oliveira SCANDELA<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente artigo descreve o surgimento da questão social, com ênfase ao período em que emergiu no Brasil. Contextualiza as ações do Estado perante a questão social na contemporaneidade. E ressalva o terceiro setor frente à problematização e as respostas ofertadas à questão social no contexto do neoliberalismo.

**Palavras-Chave:** Estado; Questão Social; Terceiro Setor.

### 1 – A EVOLUÇÃO HISTÓRICA E A DEFINIÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL

Em um breve relato dos acontecimentos históricos que deram origem à questão social, devemos ressaltar fatos importantes que auxiliam a compreensão da questão social emergente na contemporaneidade.

Alguns autores discutem e defendem que a questão social se originou por volta do ano de 1830, na Europa, com a tomada de consciência dos trabalhadores e a organização da classe operária na busca pela garantia de direitos e pela provisão de suas necessidades. No Brasil, registra-se que esse momento só foi ocorrer um século depois.

Após a Primeira Guerra Mundial – 1914 a 1918 – a classe operária brasileira vivencia situações de grande penúria. O aumento demográfico no país, principalmente nas zonas urbanas, levou os trabalhadores a se instalarem em moradias insalubres, a cumprir uma jornada diária de trabalho de 12 a 15 horas, com salários extremamente baixos; essas e outras características também se encontraram presentes na Inglaterra, na época em que ocorreu a Revolução Industrial.

Um fator positivo do final da década de 1910 e início da de 1920 no Brasil é a chegada dos imigrantes europeus ao país, muitos deles trazendo consigo histórias de resistência e a consciência da importância da união para a classe operária.

---

<sup>1</sup> A autora é bacharel em Serviço Social, especialista em Políticas Sociais e Processo de Gestão, ambas pelas Faculdades Integradas Antonio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente, discente do curso de especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais e atua como Assistente Social da Unimed – Cooperativa Médica de Presidente Prudente. [aline.linares@hotmail.com](mailto:aline.linares@hotmail.com)

No final dos anos de 1920, o Brasil vivenciava uma grande crise no âmbito econômico, com a quebra da bolsa de Nova Iorque, o caos político com a ruptura entre as elites e os problemas sociais, que eram enfrentados pelo Estado como casos de polícia. É nesse contexto conturbado que a questão social começa a emergir no país, enraizando-se historicamente somente na década seguinte, com o surgimento de algumas correntes políticas de grande importância para a tomada de consciência e organização da classe operária. Entre elas, destacamos o socialismo, que visava à importância da classe operária em um partido político, o anarquismo, que se posicionava totalmente contrário às relações hierárquicas presentes na sociedade, e o anarco-sindicalismo, que defendia a organização de sindicatos de resistência, para a realização de grandes mobilizações, como as greves.

A consciência de classe conduz, na sociedade capitalista, à formação de associações políticas (sindicatos, partidos), que buscam a união solidária entre os membros da classe oprimida com vistas à defesa de seus interesses e ao combate aos opressores. (QUINTANEIRO, 2002, pg.44).

A questão social pode ser definida como o conflito entre o capital e o trabalho, e a problematização das necessidades sociais por sujeitos que buscam efetivamente respostas políticas para as demandas presentes no contexto social através da efetivação de políticas públicas.

Em meados do século XX, estabelece-se na Europa e nos Estados Unidos o chamado Estado de Bem-Estar Social<sup>2</sup> – Welfare State – sob o qual o Estado supria todas as necessidades da classe trabalhadora. Não é possível afirmar que o Brasil vivenciou essa experiência, mas algumas manifestações dessa política ocorreram na década de 1970, embora nada concretizado e estruturalmente organizado.

O Estado de Bem-Estar Social não obteve êxito nos países em que foi implantado, pois seus princípios e objetivos refletiam velhas formas políticas com uma nova roupagem.

Por falta de alternativas ao pacto interclassista que, entre os anos 40 e 70 do século XX, ajudou a viabilizar o funcionamento do Welfare State Keynesiano, concebem-se, agora, outros arranjos regulares, ditos plurais e menos burocratizados, mas que, na prática, reeditam velhas fórmulas que não deram certo no passado. É o caso do modelo denominado de pluralismo de bem-estar

---

<sup>2</sup> O Estado de Bem Estar Social, é uma forma de Estado voltado para a regulação do sistema de proteção social.

misto (welfare mix), defendido por liberais, e até por segmentos de esquerda, cuja grande invenção, em resposta à chamada crise (também discutível) dos Estados de Bem-Estar, é responsabilizar o mercado e a sociedade (especialmente as instituições primárias desta, como a família, vizinhos, amigos próximos) pela provisão social. (PEREIRA, 2001, p.55 e 56).

Quando o Welfare State perdeu sua força, uma corrente política que propunha o mercado livre – liberalismo – ganhou espaço impulsionando novos padrões econômicos e políticos.

Décadas mais tarde, o liberalismo, embora com a mesma ideologia, mas sob a rubrica de neoliberalismo, é impulsionado na Inglaterra, por Margareth Thatcher, nos Estados Unidos, por Ronald Regan e, no Brasil, por Fernando Collor de Mello.

O neoliberalismo prevê o modelo de gestão do Estado mínimo, ou seja, um comportamento secundário do Estado frente às necessidades sociais, realizando a menor intervenção possível, responsabilizando-se apenas por serviços essenciais. E é nesse contexto que emergem na sociedade organizações sem fins lucrativos que buscam, com ou sem auxílio do Estado, realizar o enfrentamento da questão social.

Um outro ponto a ser esclarecido quando se trata da questão social na contemporaneidade é o fato de estar presente nas discussões atuais, principalmente entre pesquisadores europeus como Robert Castel, a definição de uma “nova questão social”, tendo em vista que as necessidades da classe trabalhadora hoje são diferentes daquelas decorrentes da Revolução Industrial, pois é outra também a gestão de Estado sob o neoliberalismo. No entanto, autores, atores sociais e profissionais brasileiros que atuam nesse segmento contrapõem-se a essa discussão considerando que embora exista uma nova ordem política, a raiz da questão social é a mesma, ou seja, a contradição entre o capital e o trabalho, a desigualdade social, a pobreza, o desemprego, a precariedade das condições de trabalho, a exclusão social, a violência, etc.

Muito tem se falado de uma “nova questão social” e da necessidade de enfrentá-la no marco das transformações econômicas e políticas contemporâneas. No entanto, devo confessar que, apesar de estar consciente que estamos diante de colossais desafios sociais - que se apresentam como inéditos e desconhecidos - não tenho clareza da existência real de uma “nova questão social”. (PEREIRA, 2001, p.51)

Sempre presente nas relações de trabalho, a questão social era expressa na forma como o operariado se organizava em classe, na tomada de consciência, na racionalização e nas reivindicações por melhores condições de vida. Na contemporaneidade, ela

emergiu e emerge na luta pela efetivação e garantia de direitos sociais, e se coloca como assunto a ser discutido por governantes, organizações da sociedade civil, profissionais que atuam como atores sociais e pela classe operária.

## **2 – ESTADO: (DES) ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL**

Até o final da década de 80 do século XX, a questão social era vista como de total responsabilidade do Estado. A sociedade civil organizada, representada pelos atores sociais, pressionava o poder público para que as necessidades das classes desprovidas fossem discutidas nas arenas decisórias, e o Estado, por sua vez, respondia a essas demandas com a execução de políticas sociais.

Após essa década, fatores externos como, entre outros, os avanços tecnológicos e científicos, a globalização, o neoliberalismo, as privatizações, a escassez do mundo do trabalho, a reorganização do capital e a influência do mercado internacional provocaram grandes mudanças no âmbito econômico e social do país. O Estado é quem ainda continua a atender a questão social por meio das políticas sociais, mas agora, quem as efetiva em grande parte é o terceiro setor.

Mas não se pode ser radical a ponto de afirmar que o Estado esteja totalmente despreocupado com a questão social, ou seja, com a efetivação de políticas da área. No governo do atual presidente, Luís Inácio Lula da Silva, a discussão sobre essas políticas emergiu com força, sendo um dos temas debatidos no período da reeleição. A presença de políticas sociais é evidente, mas a forma como elas são aplicadas pelo Estado ainda são questionáveis.

Só há políticas sociais, porque a política dominante é anti-social. Se a política que nós temos fosse, ela própria, uma política social, no seu conjunto, nós não precisaríamos de políticas sociais, no sentido restrito em que delas falamos. (Boaventura de Sousa Santos apud Políticas Sociais para um novo mundo necessário e possível, 2002, p.21)

Algumas das políticas sociais de âmbito nacional existentes na contemporaneidade são seletivas, focalizadas ou segmentadas. No contexto atual, em que se vivencia um Estado escasso e mínimo, é importante frisar que o auxílio por ele concedido através de

seus programas, em muitas situações não são suficientes para prover todas as necessidades de um indivíduo como, por exemplo, o Programa Bolsa-Família, que é a “unificação de quatro programas federais: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação” (Silva, 2004, p.136).

No seu desenho atual, o Bolsa-Família destina-se a famílias indigentes, com renda per capita familiar de até R\$ 50,00 e a famílias consideradas pobres, com renda per capita familiar de até R\$ 100,00, de modo que o primeiro grupo de famílias recebe o benefício fixo no valor de R\$ 50,00, podendo receber mais de R\$ 15,00 por cada filho de até 15 anos de idade, no máximo três filhos, podendo, portanto receber um benefício total de até R\$ 95,00 por família. As famílias classificadas como pobres recebem uma transferência monetária variável de até R\$ 45,00, sendo R\$ 15,00 por cada filho de até 15 anos de idade, sendo que as famílias têm toda liberdade na aplicação do dinheiro recebido. (Silva, 2004, p.137 e 138).

Com essa escassez de recursos e para suprir lacunas que as políticas sociais não cobrem, emerge o terceiro setor, complementando, ou muitas vezes, sendo o principal apoio social na vida do indivíduo que se encontra em situação de vulnerabilidade.

### **3 – TERCEIRO SETOR FRENTE À QUESTÃO SOCIAL**

O termo “terceiro setor” ainda soa como novo para a grande maioria da sociedade brasileira. Para compreender a sua importância e a sua função na contemporaneidade, profissionais que atuam no setor e pesquisadores consagrados buscam defini-lo como

[...] conjunto de instituições, ONGs, fundações etc. que desempenham funções públicas, encontram-se fora do Estado, no espaço de interseção entre este e o mercado, porém sem declarar fins lucrativos. (Montaño apud Costa, [http://www.milongs.londrina.pr.gov.br/downloads/artigos/2/gestao\\_de\\_pessoas\\_e\\_m\\_instituicoes\\_do\\_terceiro\\_setor.doc](http://www.milongs.londrina.pr.gov.br/downloads/artigos/2/gestao_de_pessoas_e_m_instituicoes_do_terceiro_setor.doc) – Acesso em 30/05/2007).

[...] organizações sem fins lucrativos, incluindo as entidades de defesa de causas específicas, fundações que investem na área social e instituições diversas que buscam dar respostas e soluções que o Estado não tem conseguido resolver. São entidades não governamentais que expressam a sociedade civil organizada para atendimentos de interesse público em diferentes áreas e segmentos. (Costa, [http://www.milongs.londrina.pr.gov.br/downloads/artigos/2/gestao\\_de\\_pessoas\\_e\\_m\\_instituicoes\\_do\\_terceiro\\_setor.doc](http://www.milongs.londrina.pr.gov.br/downloads/artigos/2/gestao_de_pessoas_e_m_instituicoes_do_terceiro_setor.doc) – Acesso em 30/05/2007).

[...] é aquele que não é público e nem privado, no sentido convencional desses termos; porém, guarda uma relação simbiótica com ambos, na medida em que ele deriva sua própria identidade da conjunção entre a metodologia deste com as finalidades daquele. Ou seja, o Terceiro Setor é composto por organizações de natureza 'privada' (sem o objetivo de lucro) dedicadas a consecução de objetivos sociais ou públicos, embora não seja integrante do governo (Administração Estatal). (Paes apud Bugalho, 2001, p. 12).

[...] entes jurídicos não governamentais, que não tenham finalidade de lucro e que tenham como objetivo o bem geral da coletividade, isto é, que se dedicam à concretização de direitos fundamentais, com destaque para os interesses sociais, podem ser havidos como integrantes do Terceiro Setor. (Bugalho, 2001, p. 12 e 13).

Mesmo que as definições apresentem alguns pontos comuns, o conceito ainda não está completamente delineado, visto que encontra-se em processo de construção e discussão. Mas através das pesquisas e ações presente no contexto atual, é possível verificar a presença do terceiro setor na atuação de organizações de pequena ou grande estrutura, conhecidas apenas no município em que se inserem ou até mesmo com prestígio internacional. Como exemplos de organizações muito bem estruturadas, destacam-se, no setor da saúde, as Santas Casas de Misericórdia; no âmbito educacional, as universidades como a Mackenzie e a Pontifícia Universidade Católica (PUC); na área social, a Fundação Bradesco e a Fundação Ayrton Senna; no segmento voltado a portadores de necessidades especiais, a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), entre outros.

O terceiro setor emergiu não para realizar o papel do Estado, mas para suprir o que o ele já não realizava nas áreas de saúde, educação e social. A política neoliberal exige que o Estado cuide primordialmente da economia e do mercado, deixando os outros segmentos em segundo plano. Seria ótimo que o Estado apresentasse uma postura homogênea para todos os segmentos, mas no momento esse é um pensamento utópico.

Missão primeira dos governantes é implementar um plano que viabilize um consistente crescimento econômico e garantir, ao mesmo tempo, um crescente índice de desenvolvimento humano, promovendo a erradicação da pobreza e do analfabetismo, dispensando a necessária atenção à saúde pública, garantindo o lazer e a segurança, impedindo a degradação do ambiente e eliminando ainda outros fatores que de forma direta ou indireta comprometam ou possam comprometer a conquista do almejado desenvolvimento sócio-econômico. (Bugalho, 2001, p.10).

Atualmente, o terceiro setor é conhecido como organizações privadas, mas com fins públicos, que focalizam suas ações em situações vulneráveis, sejam elas do âmbito social ou ambiental. Muitas das conquistas realizadas no país quanto à garantia de direitos ocorrem graças a essas organizações comprometidas em atender um segmento esquecido pelo Estado.

Pode-se concluir que o terceiro setor é uma chave fundamental para a abertura de possibilidades e acessos às classes desfavorecidas, visto que se faz presente na problematização e na luta que transformam as necessidades sociais em questão social, bem como na efetivação de políticas sociais, após terem sido executadas pelo Estado.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Quando se colocam as questões: “o Estado não se responsabiliza pela questão social?” ou “o terceiro setor tem para si toda a responsabilidade frente à questão social?”, fica difícil aventar uma resposta exata, como “sim” ou “não”, e que apresente fatores unânimes.

O que é evidente é que o Estado, estruturado no modelo neoliberal, passou a garantir o mínimo, ou seja, apenas o indispensável, focalizando suas ações para o setor econômico, deixando segmentos como educação, saúde, meio ambiente, social, etc, sob a responsabilidade da sociedade civil. Em resposta a esse posicionamento, segmentos da sociedade organizaram-se criando instituições, organizações e fundações que se estruturam e se propõem a desenvolver atividades com o objetivo de atender os setores relegados a plano secundário pelo Estado.

É possível concluir que cada um – Estado e terceiro setor – está realizando suas funções dentro de seus limites e possibilidades. Não há como atribuir mais importância a um ou outro, na contemporaneidade, frente ao enfrentamento da questão social, ou definir até que ponto são complementares, visto que o terceiro setor auxilia o Estado, proporcionando às classes desprovidas de recursos sociais e econômicos o acesso a direitos como saúde, educação e alimentação, enquanto o Estado muitas vezes se faz presente na atuação do terceiro setor, por meio de auxílio financeiro e da execução de políticas sociais.

Na conjuntura atual, pode-se afirmar, com base na imagem veiculada por ambos, que Estado e terceiro setor, até o momento, representam as partes de um casamento sem crises, cujas ações se articulam e se complementam de maneira harmoniosa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA

BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela. BÓGUS, Lúcia. YASBEK, Maria Carmelita. **Desigualdade e a questão social**. 2ª edição. – São Paulo: EDUC, 2000. 272 p.

BUGALHO, Nelson Rodrigues. *O Terceiro Setor – Breves considerações*. Revista Intertemas. V.4. – Presidente Prudente: Associação Educacional Toledo (A.E.T), 2001. p.09 a 16.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 2ª edição. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. 611p.

COSTA, Selma Frossard. *Gestão de pessoas em instituições do Terceiro Setor: uma reflexão necessária*. In:  
[http://www.milongs.londrina.pr.gov.br/downloads/artigos/2/gestao\\_de\\_pessoas\\_em\\_instituicoes\\_do\\_terceiro\\_setor.doc](http://www.milongs.londrina.pr.gov.br/downloads/artigos/2/gestao_de_pessoas_em_instituicoes_do_terceiro_setor.doc) – Acesso em 30/05/2007.

PEREIRA, Potyara A. P. *Questão Social, Serviço Social e direitos de cidadania*. Revista Temporalis. N.03. – Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001. p.51 a 61.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível**. Caderno Ideação. – Porto Alegre/RS: Editoração Cempthom, 2002. 104 p.

QUINTANEIRO, Tânia. BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira. OLIVEIRA, Márcia Gardênia de. **Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber**. 2ª edição. – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. 159 p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. YAZBEK, Maria Carmelita. GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. – São Paulo: Cortez, 2004. 223p.