QUESTÃO SOCIAL, NEOLIBERALISMO E O TERCEIRO SETOR: reflexões teóricas para a crítica na contemporaneidade

Aylana Cristina Rabelo Silva[1]

Elgonzales Magalhães Almeida[2]

RESUMO

Durante esse trabalho foi abordada a questão social no contexto do projeto político neoliberal, articulado a partir da atuação do chamado terceiro setor na contemporaneidade, especificamente a partir os anos 1990 no cenário brasileiro. Foi dado destaque as particularidades das instituições que compõem a sociedade civil, a exemplo das organizações não governamentais (ONG), bem como suas contradições imersas na relação capital e trabalho. Sendo assinalado o papel do Estado na mediação da questão social. A partir de uma revisão analítico crítica da bibliografia, percebeu-se que há o recuo do Estado, esse capitalista, de suas atribuições frente as questões de efetivações das garantias sociais, abrindo terreno para instituições privadas, disfarçadas de terceiro setor, atuarem em nome do bem-estar social, fortalecendo as contradições da sociedade capitalista, e se distanciando das políticas de proteção social.

Palavras-chave: Terceiro Setor; Questão social; Neoliberalismo; Estado.

ABSTRACT

During this work, the social problem was approached in the context of the neoliberal political project, articulated from the role of the so-called third sector in contemporary times, specifically from the 1990s on the Brazilian scene. The particularities of the institutions that make up civil society, such as non-governmental organizations (NGOs), were highlighted, as well as their contradictions immersed in the relationship between capital and labor. The role of the State in mediating the social issue is highlighted. From a critical analytical review of the bibliography, it was noticed that there is a retreat of the State, this capitalist, of its attributions to issues of realization of social guarantees, opening the way to private institutions, disguised as the third sector. To act in favor of social welfare, strengthening the contradictions of capitalist society, and distancing itself from social protection policies.

Keywords: Third Sector; Social problems; Neoliberalism; Condition.

[1] Universidade Federal do Maranhão; Mestra em Desenvolvimento Socioespacial e Regional; aylanacristina@hotmail.com

[2] Universidade Federal do Maranhão; Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional; elgonzalesalmeida@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho consiste em uma análise acerca da articulação entre o chamado "terceiro setor" e o trato da questão social na contemporaneidade, ou seja, as particularidades dessas instituições, tais como as organizações não governamentais, mediante as contradições inerentes à relação capital e trabalho sob a égide do neoliberalismo.

Especialmente a partir de 1990, em face do agravo das manifestações da "questão social"[3], o Estado assentiu a indispensabilidade de compatibilizar um conjunto de medidas, expresso em programas sociais de cunho essencialmente focalizado, compensatório, atenuante e segmentado. Esses programas eram efetivados por meio de parcerias integradas pelo Estado e organizações sociais, revestindo uma lógica de desvio da responsabilidade estatal para a sociedade civil, competindo ao poder público uma função residual.

Na transição do século XX para o XXI, a contar do ponto da revisão tática dos preceitos estabelecidos pelos organismos financeiros internacionais, constata-se que existe necessidade de uma intervenção mais ativa do Estado, com o propósito de admitir sua responsabilidade com o resgate do crescimento econômico – tendo por sustentáculo o capital financeiro –, e com a promoção da equidade e da justiça social. Essas variações estratégicas associam-se, na prática concreta, com a redefinição dos eixos norteadores das políticas sociais (PASTORINI, 2012)

Por tanto, refletir as respostas à questão social na atualidade nos remete à reflexão da política neoliberal. No que refere ao neoliberalismo Soares (1999) ratifica que o "ajuste neoliberal" não se limita somente à esfera econômica, ele inclui a reorganização global da dimensão política e das instituições, bem como a recombinação das relações sociais. Sobretudo, no que refere, a "desresponsabilização" do Estado na esfera social, numa redimensão para as

[3] Bem como Cardoso (2000, p. 10), entendemos por questão social, "(...) o conjunto das expressões das desigualdades sociais, materializadas nos problemas sociais, econômicos e políticos que se acirram no curso da constituição da sociedade capitalista, e nas formas de enfrentamento e de resistência desencadeadas pelo Estado e pelos diversos segmentos da sociedade civil, sobretudo pelos setores subalternos que vivenciam essas problemáticas historicamente no cotidiano".

organizações não governamentais, enquanto agentes responsáveis pela efetivação de direitos historicamente conquistados.

Assim, ressaltamos, que o método que possibilitou a realização desta investigação foi o materialismo histórico dialético, considerando que houve uma necessidade de análise e reprodução no plano do pensamento das contradições e dialética inerentes ao movimento da sociedade de classes. (PAULO NETTO, 2011). E, como importante fase da investigação, em fontes secundárias, foram realizados levantamento e revisão de bibliografia.

Para tanto, a fim de estruturação, esta elaboração encontra-se organizada em seções que tem por pauta discussões teóricas acerca do trato da questão social no universo da política neoliberal no Brasil, dando destaque na atuação das ONGs com sistema hegemônico, bem como ressalta a relação entre o terceiro setor com estratégia neoliberal.

2 A QUESTÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DO PROJETO NEOLIBERAL

É importante destacar que no Brasil, os primeiros indícios que apontam para o surgimento das ONGs, de acordo com Landim (1999), se deram no final dos anos de 1950 e início dos anos de 1960, em um contexto de governos de base desenvolvimentista, que são aqueles que seguem uma linha teórica centrada no crescimento econômico focado no fortalecimento do processo industrial e mercantil, com intensa intervenção do Estado.

Segundo Andreazzi e Bravo (2014), se torna importante problematizar essas questões ao ponto de entender qual seria o caráter econômico-político dessas novas instituições que se propõem a atuar no campo social. Seria uma forma gerencial alternativa à estatal? Estariam inseridas em estratégias que fortalecem o ciclo de acumulação de capital? Para as autoras, essas perguntas, se respondidas, evidenciariam os laços existentes entre Estado e as Organizações Sociais, e se essas relações seriam apenas uma forma na tentativa de consolidação do grande capital financeiro para o primeiro e o segundo setor.

Nesse contexto, as organizações sociais, ao longo dos anos 2000, têm sido apenas uma ampliação do que já acontecia na década de 1990, ou seja, os governos continuavam e continuam a transferir parte de suas responsabilidades sociais ao chamado “terceiro setor”. Desse modo, os governantes de base progressista articularam em tornar legítima a atuação das mais diversas organizações sociais, delineando um perfil institucional que fosse capaz de executar ações no terreno da questão social, além de fortalecer, por meio de incentivos fiscais, o segmento empresarial a “investir” em projetos sociais sob o discurso da chamada “Responsabilidade Social Empresarial”.

Perante o exposto, é percebido que o ponto de partida para a inserção de organizações da sociedade civil no campo da atuação social se explica, em grande medida, pelo processo de recuo do Estado nessa esfera de ação a partir da década de 1990, marco de introdução da política neoliberal no Brasil. Entretanto, o final dos anos 1980 foi marcado por episódios que proporcionaram um terreno favorável a conflitos de natureza social, bem como a luta por direitos universais, a exemplo temos a questão da luta pela seguridade social e demais medidas, que já vinham acontecendo no decorrer da década e que tiveram seu ápice com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Os anos finais da década 1980 representam um momento importante para a questão social no Brasil, pois foram definidas algumas medidas de caráter social vinculadas a uma maior representação da chamada cidadania. Telles (1999), dispõe que a partir da definição do sistema de Seguridade Social, que incorpora providencia, saúde e assistência social, sinaliza-se, a partir da nova Constituição, a promessa de representatividade social a uma parcela da população que sempre esteve aquém do mercado formal de trabalho e de qualquer aparato de proteção social.

A reflexão apresentada por Vera Telles sobre o atraso social brasileiro na década de 1990 configura o que Raichelis (1997) chama de “Universo da Pobreza”, termo que não se restringe a caracterizar pessoas que vivem em situação de extrema miséria ou em condições de pauperização, mas para retratar o avesso do mundo do trabalho. Quem não está empregado formalmente está fora da suposta segurança social ofertada pelo Estado, como por exemplo, de assistência em caso de acidentes

de trabalho, doenças, invalidez, maternidade, além das garantias e proteções conquistadas por suas respectivas categorias sindicais.

A abertura de espaços para atuação no segmento social por parte de organizações privadas é entendida por Montaño (2002) como um novo arranjo concernente à questão social. Esse arranjo é caracterizado por provocar relevantes alterações no perfil do que se considera “cidadão”, o qual está cada vez mais vinculado ao poder do consumo ao invés do trabalho e da vida política. Além disso, mudanças na legislação trabalhista, flexibilização e eliminação de leis e de direitos que outrora foram adquiridos pelos trabalhadores; a diminuição da participação social nos processos decisórios nacionais; e, por fim, a composição de um “novo contrato social” que substitui o trato social do período fordista/keynesiano.

Sob outra perspectiva, o discurso de uma crise e a suposta escassez de recursos, fundamentado em um pensamento econômico, são utilizados como argumentos para justificar a retração do Estado da sua responsabilidade social, fortalecendo a expansão de ações comerciais por parte da sociedade civil no terreno do “terceiro setor”.

Na leitura de Montaño (2002, p. 2), a afirmação de que haveria hoje uma “nova questão social” teria a pretensão de justificar esse novo trato da “questão social”. Nesse sentido, se existe uma nova “questão social” razoável seria apresentar os caminhos viáveis de intervir nela. A “questão social”, que em boa medida “exprime a contradição capital-trabalho, as lutas de classe, e a desigual participação da distribuição de riqueza social”, permanece inalterada.

É nesta estrutura que se estabelece o novo trato da “questão social”. As políticas de cunho social têm sido moldadas a interesses mais profundos, vinculadas à rentabilidade econômica e mercantil. Tais políticas estão sendo gradativamente retiradas das mãos do Estado e sendo privatizadas, transferidas para a esfera do mercado, cedendo espaço para a sociedade civil atuar diretamente.

Para Montaño (2002, p. 3), “os serviços sociais, a assistência estatal, as subvenções de produtos e serviços de caráter popular estão cada vez mais enfraquecidas no que compreendem os níveis de qualidade, quantidade e

variabilidade", ou seja, essas medidas são tão precisas que acabam reduzindo a abrangência da atuação.

Sob tal lógica, alguns pontos precisam ser refletidos. O primeiro ponto a ser destacado é a questão da *precarização das políticas sociais e assistência estatais*. Nesta perspectiva, o Estado não seria capaz de oferecer serviços sociais no nível da exigência apresentada pela realidade e de forma "gratuita". Este argumento é bastante presente nas estratégias do pensamento neoliberal e concentra-se em uma dupla atuação: a de *focalização* e *descentralização* das políticas sociais ofertadas pelo Estado (MONTAÑO, 2002).

O segundo ponto caberia à *privatização da seguridade e das políticas sociais e assistenciais*. Este quesito pode ser compreendido em dois aspectos: o primeiro seria de *re-mercantilização* dos serviços sociais, os quais, para Montaño (2002, p. 4), enquanto são lucrativos, transformam-se em "serviços mercantis", agregam-se valores comerciais, tornam-se mercadorias e acabam sendo literalmente vendidos à população.

Um segundo aspecto é quanto à *re-filantropização* das respostas à "questão social". À medida que o Estado recua no oferecimento de serviços sociais, amplos setores da população ficam desassistidos pela assistência estatal. Populações que não teriam condições financeiras para aderirem a serviços de natureza privada, pois o custo geralmente é elevado. Transfere-se então à "sociedade civil" a responsabilidade de atuar neste segmento, na base da caridade, filantropia, ou ainda, do voluntariado.

Existe, portanto, um triplo processo que estrutura o projeto neoliberal e que oportuniza força ao chamado "terceiro setor", e vem como resposta ao recuo estatal das obrigações de cunho social. Consoante a isso, Montaño (2002, p. 4) complementa que esse processo de re-filantropização e re-mercantilização da "questão social", estariam consolidadas em "três modalidades de serviços de qualidades diferentes – o privado/mercantil, de boa qualidade; o estatal/'gratuito', precário e o filantrópico/voluntário, geralmente também de qualidade duvidosa". Esse trato da questão social alcançaria, exclusivamente, dois grupos, "os 'integrados'/consumidores e os 'excluídos'/assistidos".

É percebido que os serviços estatais, filantrópicos e mercantis constituem o tripé da resposta à “questão social”, pautado em um processo que cumpre tanto uma função ideológica quanto de viabilidade econômica. Isso representa, na prática, o fato das organizações do chamado “terceiro setor” serem ineficientes financeiramente, inviáveis economicamente para atuar e, com base nisso, constroem total dependência de investimentos públicos para seu funcionamento mínimo.

Na construção do discurso dessas entidades, essa dependência monetária do poder público é chamada, ideologicamente de “parceria” entre a esfera estatal e a sociedade civil. É o Estado mantendo financeiramente a atuação do “terceiro setor” que Montaño (2002) vê como precária.

3 O “TERCEIRO SETOR” NO PROJETO NEOLIBERALISMO

O chamado “terceiro setor” é compreendido, no projeto neoliberal, como sendo um meio de resposta à sociedade frente a retirada do Estado das medidas de incidência nas áreas tidas como “sociais”. Para tanto, é preciso compreender como este terreno se transforma num instrumento de funcionalidade em meio às transformações do capital.

Montaño (2002, p. 5) aponta o sentido da discussão que envolve o termo *instrumentalização* e esclarece que “ser *meio* para alcançar as finalidades desejadas significa ser *instrumento* (ou ser instrumentalizado) para tal propósito”. Desta forma, a instrumentalidade conduz à mediação entre metas e objetivos fins, preconcepções (teleologia) e as condições naturais existentes, que seriam as casualidades apresentadas, e as relações e processos sociais postos.

O modo capitalista de produção impõe relações sociais molduradas na acumulação de capital, o que de certa forma, gera mediações sociais de regulação ideológica. De acordo com Paulo Netto (1992, p. 37), “a sociedade burguesa, firmada em um sistema capitalista, com seu monopólio organizado e regulando o mercado, produz e reproduz os seus agentes sociais particulares”. Estabelece as regras, impõe estruturas, cria instituições, políticas que favorecem suas ideologias dando sustentação aos planos e sua produção e reprodução.

Montaño (2002, p. 5), reafirma o pensamento de Paulo Netto quando se refere ao sistema capitalista de produção como *meio* que transforma "todas as relações sociais" em mecanismo de obtenção de capital e também, de reprodução das relações sociais voltadas a tal fim, ou seja, *instrumentaliza* todas as esferas da vida social para o alcance de suas pretensões, que nada mais é do que a acumulação e ampliação de capital. Desse modo, a funcionalidade do "terceiro setor" ao projeto neoliberal se fundamenta em torná-lo *instrumento*, *meio* para pontos específicos de atuação.

O primeiro ponto específico a ser destacado faz referência ao fato de justificar e legitimar o andamento do ato de desestruturação da Seguridade Social e, na mesma medida, a *desresponsabilização* do Estado nas questões pertinentes à intervenção social. Desse modo, tende-se a justificar a perda de direitos universais garantidos na Constituição de 1988.

Segundo Montaño (2002, p. 7), na "'necessidade' de 'compensar', 'substituir' ou 'remediar'" os serviços sociais precários da responsabilidade do Estado. Frente a isso, a população tende a aceitar benevolentemente a retirada estatal de suas responsabilidades sociais. Essa desresponsabilização do Estado acaba por ser preenchida por ações desenvolvidas pela sociedade civil, de forças voluntárias, filantrópicas e não governamentais.

Na concepção de Petras (1999, p. 46), enquanto os neoliberais articulavam a concessão das rentáveis propriedades estatais ao setor privado, as ONGs, que assumiram as atribuições outrora de responsabilidade das agências estatais, não faziam parte da resistência dos sindicatos". Em concordância a isso, as novas entidades do "terceiro setor", aquelas responsáveis pelas questões dos serviços sociais foram qualificadas como de "caráter público", garantindo assim a "parceria" financeira com o Estado, porém de atribuição privada.

O segundo ponto seria, então, o de desonerar o capital da responsabilidade de co-financiador das respostas às diferentes situações que englobam a "questão social" mediante políticas públicas. Nessa perspectiva, a atribuição dada ao Estado como o responsável pela resposta à "questão social" deve ser entendida como sendo de responsabilidade de toda a sociedade, em um gesto de "solidariedade sistêmica" entre indivíduos. O Estado seria apenas um instrumento interventor para a sua realização.

Um terceiro ponto dessa discussão é representado pela busca do projeto neoliberal em despolitizar os conflitos sociais, além de transformar as “lutas contra a reforma do Estado” em “parceria com o Estado”. A busca por dissipar conflitos e mediá-los, trazendo-os para mais perto da esfera estatal, gerou uma relação entre Estado e sociedade de forma *instrumentalizada*, convertida em *meio* para sufocar possíveis lutas sociais, em decorrência das condições de classes, dirigidas contra as idealizações defendidas pelo projeto neoliberal – reforma do Estado, reestruturação produtiva e globalização.

Nota-se que as “parcerias” construídas ao longo desse processo, as quais se estabelecem no terreno da filantropia e do voluntarismo, tendem a ser transformadas em medidas emergenciais e pontuais. São tratadas com caráter de assistencialismo e de forma isolada, sem que haja espaço para constituir direitos ou garantias, uma medida tão somente curativa.

O quarto ponto será evidenciado pela estratégia de fortalecer a cultura ideológica do *possibilismo*. Essa imposição ideológica parte da intenção de desmerecer o ideário socialista afirmando que os projetos dessa esfera teriam fracassado em suas obrigações. Foram atribuídos a esses as sequelas da “questão social” que tanto aflige a população. E, em virtude de sua suposta ineficiência, a sociedade estaria sofrendo as consequências por essa inaptidão.

Decorrente disso, instaura-se a desesperança, por parte da população, em buscar por serviços estatais que lhes assistam, na medida que as ações do “terceiro setor” lhes têm “assistido”. Ou seja, há um trabalho ideológico de fragilização dos vínculos entre instituições públicas democráticas e sociedade, e, nessa mesma medida, transferirem a sua confiança para aquelas entidades que compõem a sociedade civil.

O quinto ponto faz referência à redução dos impactos, nesse caso, negativos, em decorrência do aumento do desemprego. Por conseguinte, cabe ao “terceiro setor”

minimizar os impactos de modo a ocupar um número elevado de pessoas desempregadas[4].

Desse modo, a intenção é minimizar conflitos e inquietações. Entretanto, para Antunes (1999, p. 113), "o 'Terceiro Setor' não é uma alternativa efetiva e duradoura ao mercado de trabalho capitalista, mas cumpre um papel de funcionalidade ao incorporar parcelas de trabalhadores desempregados pelo capital".

Por fim, o sexto ponto equivale-se às estratégias de banalização da "questão social" e à atribuição de autoresponsabilidade por parte de seus sujeitos quanto às respostas às suas sequelas. A partir da *instrumentalização* do "terceiro setor" como estratégia neoliberal, as respostas às sequelas da "questão social" deixam de ser uma função do Estado em garantir direitos universais e passam a ser atribuídas às entidades que compõem a sociedade civil e que atuam de forma localizada e de *autoresponsabilidade* dos sujeitos portadores de carências.

A finalidade dos neoliberais em distanciar o Estado da responsabilidade na mediação da "questão social" e possibilitar terreno para atuação do "terceiro setor" não seria propriamente por incidência econômica e tampouco pela eficiência desse setor, mas por motivos *político-ideológicos*, que segundo Montaño (2002, p. 12), tem a ver em "(...) retirar e esvaziar a dimensão de direito universal em relação a políticas sociais (estatais)", bem como de "desonerar o capital de tais responsabilidades".

É percebido que o "terceiro setor", como *meio* ou *instrumento* do projeto neoliberal, assume a incumbência de justificar e legitimar o processo de pulverização da Seguridade Social estatal, além de desconfigurar as lutas sociais contra a reforma do Estado em parceria com o mesmo.

Desse modo, não só reduziria os impactos negativos em decorrência do aumento dos índices de desemprego, como tornaria as respostas à "questão social" como uma prática rotineira, diária. Tudo isso no intuito de abafar as possíveis contrarreações de classe. Nesse sentido, redimensionaria as manifestações

[4] Landim (1999) revela que o "terceiro setor" foi responsável pela ocupação de cerca de 1.119.533 pessoas desempregadas no ano de 1995. O Brasil, no ano de 2016, apontava um número elevado de organizações da sociedade civil atuando no campo social, aproximadamente 400 mil organizações, como visto nesse trabalho, gerando algum tipo de ocupação profissional, mesmo que de forma voluntária, recebendo, ao invés de salários, ajuda de custo.

populares para atividades previamente conchavadas entre Estado e o empresariado, o resultado disso seria a minimização do enfrentamento ao projeto neoliberal e a maior aceitação das iniciativas do chamado “terceiro setor” por parte da população.

4 CONCLUSÃO

Isto exposto podemos inferir que o capitalismo monopolista, baseado em estratégias neoliberais, busca, especialmente, a instrumentalização de uma série de valores, práticas, sujeitos e instâncias no campo da sociedade civil.

Nessa perspectiva capitalista neoliberal, existe uma luta por instrumentalizar a sociedade civil e transformá-la em instituições de ordem caridosa, amigável, dócil “sem quaisquer intensões lucrativas” além do bem-estar social.

A real desresponsabilização do Estado quanto à “questão social” deve ser entendida a partir da sua articulação com a autorresponsabilização dos beneficiários carentes e com o desligamento do capital na intervenção social exercida pela sociedade civil, no contexto das políticas neoliberais. Nesse entendimento, não é cabível relacionar o termo “desresponsabilização estatal” com a ausência sumária e em sua totalidade das ações de intervenções na “questão social”.

Por fim, destacamos o caráter inacabado desta pesquisa, e das inquietações sobre os elementos levantados neste trabalho, a fim de possibilitar problematizações para debates futuros acerca da complexidade vigente entre as categorias analisadas.

REFERÊNCIAS

ANDREAZZI, Maria de Fátima Siliansky de. BRAVO, Maria Inês Souza. Privatização da gestão e organizações sociais na atenção à saúde. **Trabalho. Educação e saúde**,12 (03) Sep-Dec, 2014.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo, Boitempo, 1999.

IAMAMOTO. Marilda Villela. O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais. In: **Ser social**, Brasília, v.15, n. 33, pp. 261-384, jul/dez, 2013.

LANDIM, Leilah. **Notas em torno do terceiro setor e outras expressões estratégicas**. O Social em Questão, nº 4. “Enfrentamentos da questão social”. Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, PUC-Rio, 1999.

MONTAÑO, Carlos. O projeto neoliberal de resposta à questão social e a funcionalidade do terceiro setor. In: **Lutas sociais**, n. 8, 2002.

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

PAULO NETTO, José. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 1992.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx I**. São Paulo: Expressão Popular, 2011. 64 p.

PETRAS, James. **Neoliberalismo**: América Latina, Estados Unidos e Europa. Blumenau, FURB, 1999.

RAICHELIS, Raquel. **Assistência social e esfera pública**: os conselhos no exercício do controle social. Cadernos ABONG, São Paulo, ABONG, no. 21, Série Especial, Subsídios à Conferencia de Assistência Social - III, outubro 1997.

SOARES, Laura Tavares R. **Ajustes neoliberais e desajustes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: UFRJ. 1999.

TELLES, Vera da Silva. A nova questão social brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. In: **Cad. CRH** v. 12, n. 30-31 Salvador Jan./Dez. 1999.

PASTORINI, Alejandra. Transformações societárias e questão social: as políticas sociais no capitalismo contemporâneo. In: **Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. Juiz de Fora: UFJF, 2012.