

# O projeto neoliberal de resposta à "questão social" e a funcionalidade do "terceiro setor"

Carlos E. Montaño \*

Resumo:

O artigo problematiza criticamente o debate sobre o conceito de "terceiro setor", a partir não do que é chamado "terceiro setor", mas das reformas mais gerais operadas sob a hegemonia do grande capital, particularmente o financeiro. Procura-se caracterizar a origem setorializadora desse termo que, de um lado, impede uma visão de totalidade e, portanto, deita por terra a perspectiva de transformação social; e, de outro, determina sua clara funcionalidade ao projeto hegemônico de reestruturação do capital que, orientado nos postulados neoliberais, mistifica a sociedade civil, desarticula e apazigua as lutas sociais, além de propiciar maior aceitação à reforma do Estado, particularmente no que refere à Seguridade Social e à responsabilidade estatal na resposta à "questão social" como direito de cidadania.

## 1. O novo trato à "questão social" no contexto da reforma do estado

É de suma importância inserir o debate do chamado "terceiro setor" no interior (e como resultado) do processo de reestruturação do capital, particularmente no conjunto de (contra) reformas do Estado (Montaño, 2001). Assim, mudanças na cultura (Mota, 1995); alterações na racionalidade e valores sociais, ditos "pós-modernos" (Harvey, 1993); significativas alterações no perfil do cidadão, cada vez mais ligado ao consumo no lugar do trabalho; transformações na legislação trabalhista, tais como "flexibilização" e eliminação de leis que visam garantir direitos conquistados do trabalhador; na base democrática, cada vez menor participação da sociedade nos processos decisórios nacionais; constituição de um "novo contrato social" que substitua o do período fordista/keynesiano. Tudo isto emoldura um processo central: a configuração de uma *nova modalidade de trato à "questão social"*. Este é o *verdadeiro fenômeno escondido por trás do que é chamado "terceiro setor"*.

Por um lado, a *crise* e a suposta *escassez* de recursos servem de pretexto para justificar a retirada do Estado da sua responsabilidade social e a expansão dos serviços comerciais ou desenvolvidos num suposto "terceiro setor". Por

---

\*Doutor em Serviço Social. Prof. da UFRJ. Autor dos livros *La naturaleza del Servicio Social. Un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción* (1998) e *Microempresa na era da globalização* (1999). Coordenador da Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social (Cortez).

outro, a recorrente afirmação de que existiria hoje uma “*nova questão social*” tem, implicitamente, o claro objetivo de justificar um novo trato à “questão social”; assim, se há uma *nova* “questão social” seria justo pensar na necessidade de uma *nova* forma de intervir nela, supostamente mais adequada às questões atuais. Na verdade, a “questão social” – que expressa a contradição capital-trabalho, as lutas de classe, a desigual participação na distribuição de riqueza social – continua inalterada; o que se verifica é o surgimento e alteração, na contemporaneidade, de suas refrações e expressões. O que há são *novas manifestações da velha “questão social”*.

No contexto do *Welfare State*, a “questão social” como alvo das políticas sociais – com uma resposta política e não apenas repressiva –, é *internalizada na ordem econômico-política* (Netto, 1992: 26). Entretanto, no contexto atual, a resposta social à “nova questão social” tende a ser *externalizada* da ordem social e transferida para o âmbito imediato e individual.

As políticas sociais universais, não-contratualistas e constitutivas de direito de cidadania são acusadas pelos neoliberais de propiciarem o esvaziamento de fundos públicos, “mal aplicados” em atividades burocratizadas, sem retorno e que estendem a cobertura a toda a população indiscriminadamente. No Brasil, a jovem Constituição de 1988 e sua concepção de Seguridade Social – constituída pelas Previdência, Saúde e Assistência – parecem ser, neste caso, as vilãs (Bresser Pereira, 1998).

Como solução parcial da crise capitalista, o neoliberalismo visa a reconstituição do mercado, reduzindo ou até eliminando a intervenção social do Estado em diversas áreas e atividades. É o que já caracterizamos como a passagem do fundamento da legitimação sistêmica das *lógicas democráticas* – particularmente no âmbito estatal – para as *lógicas da sociedade civil e do mercado* (Montaño, 1999). Desta forma, a desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas e a reestruturação produtiva vão da mão da reforma do Estado, sobretudo na sua desresponsabilização da intervenção na resposta às seqüelas da “questão social”. Agora o mercado será a instância por excelência, de regulação e legitimação social. O “igualitarismo” promovido pelo Estado intervencionista deve ser, na ótica neoliberal, combatido. No seu lugar, a desigualdade e a concorrência são concebidas como motores do estímulo e desenvolvimento social. Conforme Laurell, “a crítica neoliberal ao Estado de bem-estar é centrada em oposição àqueles elementos da política social que implicam desmercantilização, solidariedade social e coletivismo” (1995: 163) além do caráter universal e de direito das políticas sociais típicas do regime fordista/keynesiano.

Observa-se, pois, em decorrência das novas necessidades do capital e da atual situação das lutas de classes, uma nova estratégia hegemônica (neoliberal) do grande capital, de reestruturação produtiva, de reforma do Estado, de “globalização” da produção e dos mercados, de financeirização do

reinvestimento do capital, face à atual crise de superprodução e superacumulação, que envolve, dentre vários aspectos, um *novo trato* à “questão social”. Desta forma, o projeto neoliberal, que confecciona esta nova modalidade de resposta à “questão social”, quer acabar com a condição de *direito* das políticas sociais e assistenciais, com seu caráter *universalista*, com a *igualdade de acesso*, com a base de *solidariedade e responsabilidade social e diferencial* (todos contribuem com seu financiamento e a partir das capacidades econômicas de cada um). Cria-se, em substituição, uma modalidade polimórfica de respostas às necessidades individuais, diferente segundo o poder aquisitivo de cada um. Tais respostas não constituiriam direito, mas uma atividade filantrópico/voluntária ou um serviço comercializável assim como a qualidade dos serviços responde ao poder de compra da pessoa, a universalização cede lugar à focalização e descentralização, a “solidariedade social” passa a ser localizada, pontual, identificada à auto-ajuda e ajuda mútua.<sup>1</sup>

É assim que, no que concerne ao novo trato da “questão social”, a *orientação das políticas sociais estatais* é alterada de forma significativa. Por um lado, elas são retiradas paulatinamente da órbita do Estado, sendo *privatizadas*: transferidas ao *mercado* e/ou alocadas na *sociedade civil*. Por sua vez, essas políticas sociais estatais são *focalizadas*, isto é, dirigidas exclusivamente aos setores portadores de carências pontuais, com necessidades básicas insatisfeitas. Finalmente, elas são também *descentralizadas administrativamente*, o que implica apenas numa desconcentração financeira e executiva, mantendo uma centralização normativa e política. Em idêntico sentido, os serviços sociais, a assistência estatal, as subvenções de produtos e serviços de uso popular, os “complementos salariais” etc., se vêem fortemente *reduzidos em quantidade, qualidade e variabilidade*. O que significa que os “*serviços estatais para pobres*” são “*pobres serviços estatais*”.

Desta forma, para cobrir os vácuos que, na previdência e serviços sociais e assistenciais, deixa este novo Estado “minimizado” na área social, parcelas importantes das respostas à “questão social” são *privatizadas* e transferidas ao *mercado* (quando lucrativas) e à “*sociedade civil*” ou “*terceiro setor*” (quando deficitárias), que vende ou fornece “gratuitamente” os serviços sociais. Enfim, em contraposição à incondicionalidade, unicidade e universalidade da resposta estatal típica do contexto keynesiano, o novo trato à “questão social”, contido no projeto neoliberal, significa a coexistência de três tipos de respostas:

- a ***precarização*** das políticas sociais e assistência estatais, isto é, a manutenção destas, fornecidas “gratuitamente” pelo Estado, num nível

---

1. Para Laurell, “as estratégias concretas idealizadas pelos governos neoliberais para reduzir a ação estatal no terreno do bem-estar social são: a privatização do financiamento e da produção de serviços; cortes dos gastos sociais, eliminando-se programas e reduzindo-se benefícios; canalização [focalização] dos gastos para os grupos carentes; e a descentralização em nível local” (1995: 163).

*marginal*. Este tipo de resposta, no contexto da estratégia neoliberal, exige um duplo processo complementar de **focalização** e **descentralização** das políticas sociais estatais. Isto configura o tipo de *resposta do Estado* à “questão social” fundamentalmente dirigido às *populações mais carentes*.

• a **privatização** da seguridade e das políticas sociais e assistenciais, seguindo dois caminhos:

a) a **re-mercantilização** dos serviços sociais. Estes, enquanto lucrativos, são *re-mercantilizados*, transformados em “serviços mercantis”, em mercadorias, sendo traspassados para o mercado e vendidos ao consumidor, como uma nova forma de apropriação da mais valia do trabalhador. Isto conforma o tipo de *fornecimento empresarial* de serviços sociais, dirigidos aos *cidadãos plenamente “integrados”*.

b) a **re-filantropização** das respostas à “questão social” (Yazbek, 1995). Na medida em que amplos setores da população ficarão descobertos pela assistência estatal – precária, focalizada e descentralizada, ou seja, ausente em certos municípios e regiões e sem cobertura para significativos grupos populacionais – e também não terão condições de acesso aos serviços privados (caros), transfere-se à órbita da “sociedade civil” a iniciativa de assisti-la mediante práticas voluntárias, filantrópicas e caritativas, de ajuda-mútua ou auto-ajuda. É neste espaço que surgirá o “*terceiro setor*”, atendendo a *população “excluída” ou parcialmente “integrada”*. Isto se constitui como “uma luva” na mão do projeto neoliberal<sup>2</sup>.

Portanto, com este triplo processo, no âmbito do “terceiro setor”, de *precária intervenção estatal*, de *re-filantropização* da “questão social”, acompanhada de uma *re-mercantilização* desta, desenvolvida pela empresa privada, consolidam-se *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 – para *duas categorias de cidadãos*<sup>3</sup>: os “integrados”/consumidores e os “excluídos”/assistidos.

Esta tríplice modalidade de resposta à “questão social” (estatal, filantrópica e mercantil) exige um processo que cumpre tanto uma função ideológica como de viabilidade econômica. Em geral, as organizações do chamado “terceiro setor” não têm condições de autofinanciamento e requerem, particularmente, a *transferência de fundos públicos* para seu funcionamento mínimo. Esta transferência é chamada, ideologicamente, de “*parceria*” entre o Estado e a sociedade civil. O Estado, supostamente,

---

2. Estas instituições, ao tomar para si tais funções “deixadas” pelo Estado, mesmo sem querer, entram no esquema de “desestatização” (ou privatização) das áreas “econômicas” e de re-mercantilização e re-filantropização da “questão social”.

3. Vide os sistemas previdenciários público e privado, os serviços de saúde e o ensino (primário e secundário) estatais e privados, os sistemas de financiamento para habitação, etc.

contribuindo (financeira e legalmente) para propiciar a participação da sociedade civil.

## 2. a instrumentalização e a funcionalidade do “terceiro setor” para projeto neoliberal

Determinar a funcionalidade do debate sobre o “terceiro setor” para as transformações do capital exige, antes de mais nada, caracterizá-lo como instrumento, como meio de realização das mesmas. Como observa Guerra (2000), a *instrumentalidade* remete à qualidade e capacidade de algo (pessoa, classe, máquina, instituição, valores, conhecimentos, etc.) em ser *meio* de obtenção de finalidades.

Ser meio para alcançar as finalidades desejadas significa ser instrumento (ou ser instrumentalizado) para tal propósito. Assim, a instrumentalidade remete à *mediação* entre *teleologia* (pré-ideações) e as *causalidades dadas* (condições naturais existentes) e *postas* (relações e processos sociais). O sujeito, para alcançar seu propósito, deve conhecer as condições existentes, possibilidades e dificuldades, determinando os meios para, superando as dificuldades e potencializando as possibilidades, atingir seu fim.<sup>4</sup> A instrumentalidade é, portanto, a categoria central para a compreensão da *funcionalidade* de algo em relação a finalidades, a um projeto, e a *modalidade de operação* em que comparece como instrumento para tal fim. Sem ela não teremos clara visão sobre a verdadeira *função social* desse objeto, sujeito, instituição, etc. Ela dá resposta sobre o “para que” e o “como” das coisas.

Com o desenvolvimento sócio-histórico, a produção no modo capitalista exige relações sociais adequadas à acumulação ampliada de capital, o que demanda certas mediações “de segunda ordem”, de complexos sociais: ideologia, arte, direito, Estado, ciência e técnica etc. (Guerra, 2000: 15-6). Para Netto, “a sociedade burguesa, com o monopólio organizado e regulando o mercado, produz e reproduz os seus *agentes sociais particulares*” (1992: 37), e mais, acrescenta Guerra, “cria as *estruturas, instituições, políticas e práticas* capazes de dar-lhe sustentação nos planos da sua produção e reprodução” (2000: 17; grifos nossos).

O sistema capitalista de produção, na sua fase monopolista (madura e consolidada), transforma todas as relações sociais, instituições, indivíduos, valores, atos, em meios para a acumulação capitalista e a reprodução das relações sociais. *Instrumentaliza todas as esferas da vida social para o seu primordial fim*: a acumulação ampliada de capital. Desta forma, um objeto, sujeito, instituição etc., não necessariamente representa um meio ou instrumento

---

<sup>4</sup>. Para Lessa, “a necessidade, essencial ao trabalho, de captura do real pela consciência, de modo que possa transformar com sucesso a realidade segundo uma finalidade previamente idealizada, é o fundamento ontológico de um impulso ao conhecimento do real que Lukács, após Hartmann, denominou *intentio recta*” (1997: 34).

“natural” para atingir a finalidade. Deve ser adaptado, convertido em meio adequado, ser *instrumentalizado*. Assim, o ferro deve ser convertido em foice, o trabalhador em assalariado, os serviços sociais em instrumentos de controle e intervenção na vida cotidiana da população, o ensino em meio de treinamento de força de trabalho sem ônus para o capital etc. De acordo com Guerra, “o processo produtivo capitalista detém a propriedade de converter as instituições e práticas sociais em instrumento/meios de reprodução do capital” (2000: 13). A instrumentalidade do Estado de bem-estar, por exemplo, consiste em ser meio para ampliar a acumulação capitalista e para a reprodução das relações sociais necessárias a ela, num determinado contexto histórico.

Porém, não existe uma única e unívoca relação meio/fim. Se ser instrumental significa ser resultado da relação tensa entre teleologia e causalidade ou, melhor, entre *as diversas teleologias* e as causalidades dadas, então, uma mesma coisa pode constituir meio para diversas finalidades. Se, como analisamos, o Estado de bem-estar é instrumento para a ampliação da acumulação capitalista, também incorpora demandas sociais, isto é, constitui instrumento para a satisfação de certas necessidades e reivindicações das classes trabalhadoras.

O capitalismo monopolista na atualidade, orientado pelos princípios neoliberais, desenvolve uma nova estratégia geral de enfrentamento da atual crise de acumulação capitalista, de reprodução das relações sociais e de legitimação sistêmica, tal que exige re-institucionalizar sujeitos, instituições, práticas, valores, etc. A estratégia para isto é complexa e opera em diversas frentes: *instrumentalizar* várias questões, torná-las *meios* para estes fins, fazê-las *funcionais* aos objetivos neoliberais.

A estratégia neoliberal tende, sobretudo, a instrumentalizar um conjunto de valores, práticas, sujeitos, instâncias: o chamado “terceiro setor”, os valores altruístas de “solidariedade individual” e do “voluntarismo” e as instituições e organizações que em torno deles se movimentam. O capital luta por *instrumentalizar a sociedade civil* – torná-la dócil, desestruturada, desmobilizada, amigável. O debate sobre o “terceiro setor”, como ideologia, transforma a sociedade civil em *meio* para o projeto neoliberal desenvolver sua estratégia de reestruturação do capital, particularmente no que refere à reforma da Seguridade Social. Portanto, a funcionalidade do “terceiro setor” ao projeto neoliberal consiste em torná-lo instrumento, meio, para:

***a) Justificar e legitimar o processo de desestruturação da Seguridade Social e desresponsabilização do Estado na intervenção social***

Concretamente, no Brasil, tende-se a justificar o desmonte daquela Seguridade Social estatal configurada na Constituição de 88, constituída na articulação da Saúde, Previdência e Assistência. Com o “terceiro setor”

operando ideologicamente na “necessidade” de “compensar”, “substituir” ou “remediar” as atividades sociais precarizadas ou eliminadas das responsabilidades do Estado, a população tende a melhor aceitar a sua desresponsabilização nas respostas às seqüelas da “questão social”.<sup>5</sup> As *perdas* de direitos universais por serviços públicos de qualidade tendem a ser vistas como *ganhos* nas atividades desenvolvidas pelo conjunto das forças voluntárias, não governamentais, filantrópicas. Verdadeiras perdas de conquistas históricas são convertidas, pela ação ideológica do “terceiro setor”, em “nova conquista” de um tipo de atividade – supostamente – solidária.

Se as políticas sociais eram, no *Welfare State*, funcionais ao capital, eram-no também, mesmo que de forma subordinada, contraditória e concomitantemente, funcionais à consolidação de demandas trabalhistas por direitos sociais universais. Se elas colaboravam com a acumulação capitalista, também confirmavam certas “conquistas históricas” dos trabalhadores. Com o desmonte neoliberal desse padrão de resposta estatal, essas conquistas trabalhistas esfumam-se, esvaziam-se. Aqui o debate do “terceiro setor” presta um grande serviço, pois converte-se em instrumento, em meio para o ocultamento desse processo e para a maior aceitação da população afetada.

O “terceiro setor” tem a função de minimizar os impactos da oposição às reformas neoliberais. Petras enfatiza que “enquanto os neoliberais transferiam lucrativas propriedades estatais ao rico setor privado, as ONGs não faziam parte da resistência dos sindicatos” (1999: 46).<sup>6</sup>

Paralelamente, ao definir “as novas entidades” do “terceiro setor”, responsáveis pelos “serviços sociais e científicos” (Bresser Pereira, 1998: 101), como “de caráter público”, conservando o “financiamento pelo Estado”, mas de “direito privado” (*idem*: 246-7), atribui a responsabilidade pública das respostas às seqüelas da “questão social” às organizações da sociedade civil, porém *retira seu controle da gestão estatal e do direito público, transferindo-o para o direito privado*. As possibilidades de controle democrático e de pressão política diminuem significativamente com este movimento.

Esta verdadeira *desresponsabilização do Estado* no trato da “questão social” só é possível de ser realmente compreendida na sua articulação com a *auto-responsabilização dos sujeitos carenciados* e com a *desoneração do capital* na intervenção social, no contexto do projeto neoliberal. Desresponsabilização estatal não pode significar que o Estado não faça parte deste movimento de

---

5. Neste sentido, afirma Petras, “de certo modo, as ONGs assumiram as funções anteriormente cumpridas pelas agências estatais, o que permitiu aos governos nacionais a redução da sua responsabilidade pela promoção do bem-estar da população” (1999: 72).

6. Segundo Petras, enquanto os regimes neoliberais centrais foram devastando comunidades, estimulando a dívida externa, promovendo a pauperização cada vez maior, “as ONGs foram sendo financiadas para oferecer projetos de ‘auto-ajuda’, ‘educação popular’, treinamento profissional, etc.” (1999: 45).

transformação da modalidade de intervenção na “questão social”. O *Estado*, dirigido pelos governos neoliberais, *se afasta parcialmente da intervenção social*, porém, *ele é subsidiador e promotor do processo ideológico de “transferência” da ação social para o “terceiro setor”*. Ele é um ator destacado nesse processo.

***b) Desonerar o capital da responsabilidade de co-financiar as respostas às refrações da “questão social” mediante políticas sociais estatais***

O fato de o Estado ser responsável pela resposta à “questão social” significa que toda a sociedade é que tem essa responsabilidade, numa forma de “solidariedade sistêmica”. A sociedade é que é responsável pela resposta às seqüelas da “questão social”, o Estado é, na verdade, o instrumento privilegiado de sua realização. Assim, a intervenção estatal na “questão social” é financiada mediante a contribuição compulsória de toda a sociedade, incluindo o capital. As classes e o conjunto dos cidadãos participam desigualmente (segundo sua renda e/ou seu patrimônio) no financiamento dessa intervenção social do Estado.

Ora, se temos hoje uma sensível diminuição da intervenção estatal, via privatização das políticas e serviços sociais (tanto para o âmbito lucrativo do mercado, quanto para o “terceiro setor”), via terceirização dos mesmos, via recorte dos gastos sociais, passando esta ação cada vez mais para a responsabilidade dos próprios sujeitos portadores de necessidades, isto não só significa a retirada parcial do Estado desta função, mas fundamentalmente a passagem de uma *responsabilidade do conjunto da sociedade* em financiar esta ação estatal para uma *auto-responsabilidade dos necessitados* pela solução dos seus próprios carecimentos. Isto significa que passa a haver um auto-financiamento pelos próprios sujeitos carenciados, complementado pela participação voluntária.

A ação social deixa de ser financiada pelo conjunto da sociedade, pelo capital, pelo trabalho, etc. e passa agora a ser cada vez mais financiada pelos setores carenciados, mais ligados aos trabalhadores de média e baixa renda. O capital deixa de ser obrigado a co-financiar as políticas sociais estatais; passa-se de uma “solidariedade sistêmica” (mediante a contribuição compulsória e diferencial) para uma “solidariedade individual e voluntária” (segundo os princípios da “auto-ajuda” e da “ajuda-mútua”).

O *capital*, assim, *se desonera da contribuição compulsória*. Sua intervenção na “ação social” assume a forma voluntária de “doação” (segundo sua “consciência cidadã” e sua “responsabilidade social”), não de obrigação.

***c) Despolitizar os conflitos sociais dissipando-os e pulverizando-os, e transformar as “lutas contra a reforma do Estado” em “parceria com o Estado”***



Com isto, a relação Estado/sociedade civil tende a ser instrumentalizada, convertida em meio para alterar as *lutas sociais* – articuladas em torno de condições de classe, dirigidas contra a reforma do Estado, contra a reestruturação produtiva, contra a “globalização – em *parceria* com o Estado e em *articulação* com a filantropia empresarial, na procura do “melhor possível”.

Ora, toda demanda social, atendida por essas “entidades” independentes, filantrópicas e voluntaristas, tende a ser, via de regra, transformada em *demanda emergencial* – isto é, retirada dos seus fundamentos sistêmicos e, eliminado as mediações, transformada em demanda imediata, apenas tratando a forma manifesta da questão de fundo –, portanto, tratada *assistemáticamente* e de forma *assistencialista* – sem constituir direito, sem garantia de permanência e como atividade curativa. Por um lado, cria-se uma dependência crônica do “necessitado” com esse serviço emergencial que, no entanto, não garante permanência na prestação. Por sua vez, tende a responder à demanda de forma precária, insuficiente para minimamente atender às necessidades do “demandante”. Finalmente, a atenção, por parte destas “entidades”, da demanda social, termina por calar as vozes desconformes com as condições de vida dessa ordem social. É, portanto, uma atividade ainda mais desarticuladora e inibidora do descontentamento e da tendência à rebeldia. Os conflitos de classes, as tendências subversivas e transgressoras da ordem, seriam canalizadas por mecanismos institucionais e convertidas em confrontos “dentro” do sistema, e não mais “contra” o sistema. De *lutas de classes*, desenvolvidas na sociedade civil, passa-se a *atividades de ajuda-mútua* em parceria com o Estado e o empresariado. E, com isso, enquanto a população se debruça exclusivamente no âmbito da sociedade civil, a direção central do governo fica nas mãos dos neoliberais.

Para o povo a participação no “terceiro setor”, o governo para o capital – deixando a correlação de forças ainda em maior desvantagem para os setores populares.<sup>7</sup> Internaliza-se e dissipa-se o conflito, dentro dos marcos institucionais da relação “amigável” e dependente entre um conjunto pulverizado e desarticulado de organizações do “terceiro setor” e o Estado parceiro. Dociliza-se o conflito social. Neste sentido, o Estado, mais do que parceiro, é um verdadeiro subsidiador e promotor da expansão destas organizações e ações do “terceiro setor”, sendo a parceria e a legislação um caminho para tal propósito.

#### ***d) Criar a cultura/ideologia do “possibilismo”***

---

7. Para Petras, “a ênfase na ‘atividade local’ serve muito bem aos regimes neoliberais, pois permite que os seus simpatizantes internos e externos dominem as políticas macro e socioeconômica” (1999: 35). E, segundo ele, a localização das lutas é a marca das ONGs e movimentos emergentes (1999: 36).

Opera-se um descrédito ao ideário/projeto socialista (como se tivesse fracassado)<sup>8</sup> que, juntamente com o descrédito sobre as formas social-democratas no sistema capitalista (no legislativo, na justiça, na burocracia estatal, na capacidade de influenciar nas decisões democráticas), leva a uma desconfiança na intervenção estatal nas seqüelas da “questão social” que aflige a população. Isto tem como conseqüência a desesperança, a busca da ajuda do além – com o crescimento do esoterismo e de seitas que pregam a riqueza na vida terrena – ou num aquém mistificado – na auto-ajuda. Não se acredita mais nas instituições democráticas/estatais ou classistas (partidos e sindicatos), mas na auto-ajuda, na ajuda mútua, ou na ajuda divina – todas formas independentes da atividade do Estado. Se acredita menos ainda na transformação social. Combater o neoliberalismo, a globalização, as “tendências mundiais” modernas, parece ser uma “rebeldia sem causa”, de teimosos e nostálgicos dos “velhos” projetos macrossociais que tinham o Estado como centro: o socialismo e a social-democracia.

Destinar esforços em criticar o que seria imodificável (as reformas estatais e produtivas, o neoliberalismo, a globalização) ou investir em utopias, seria, segundo esta cultura, em vão. Deveria se dedicar a fazer o que é possível ser feito dentro das margens permitidas pelas “naturais” tendências atuais.<sup>9</sup> Institui-se a ideologia do *possibilismo*.

***e) Reduzir os impactos (negativos ao sistema) do aumento do desemprego***

Afirma-se que o “terceiro setor” emprega grande volume de trabalhadores.<sup>10</sup> Com isto, as ONGs, as OSCIPs, mais do que organizações de ajuda à comunidade, têm-se transformado em organizações de “auto-ajuda”, porquanto têm uma utilidade fundamental voltada para seus membros: são fonte de emprego. Para o caso boliviano, Petras mostra que “para cada 100 dólares gastos nos projetos de desenvolvimento social realizados pelas ONGs, somente cerca de 15 a 20 dólares chegam até os seus beneficiários finais” (1999: 87); presume-se que a maior parte é destinada a salários.

Seu efeito direto é a diminuição dos impactos do desemprego operado sobretudo na indústria; mais ainda, o encobrimento das reais

---

8. Duas observações merecem ser feitas: por um lado, o esgotamento do chamado “socialismo real” não deita por terra o projeto socialista, bem maior do que aquele. Por outro, devemos distinguir, como sugere Petras, o “fracasso” devido às inadequações internas de práticas socialistas”, daquele “devido a derrotas político-militares produzidas por agressores externos” (1999: 21). Para o autor, “Regimes capitalistas terroristas” (como no Chile, Argentina, Bolívia, Uruguai, República Dominicana, El Salvador, Afeganistão e Brasil) “desempenharam importante papel no ‘declínio’ da Esquerda revolucionária” (1999: 21).

9. Assim, conforme Petras, “tendo decidido que as revoluções são coisa do passado, eles [os pós-marxistas] concentram-se nas vitórias eleitorais neoliberais, e não nos protestos de massas pós-eleitorais e nas greves gerais” (1999: 37).

<sup>10</sup>. Estima-se no Brasil, para 1995, cerca de 1.119.533 ocupados no “terceiro setor” (Landim, 1999: 85).

dimensões desse processo de demissão em cascata. O que tenderia a conformar maior convivência com estes índices de desemprego, relativizados pela absorção de trabalho no “terceiro setor”. Não ignoramos a relativa importância do “terceiro setor” como estratégia de sobrevivência do trabalhador desempregado, apenas ressaltamos que este fato é instrumentalizado pelo capital para aplacar e apaziguar os ânimos, diminuir insatisfações, reduzir a conflitividade. Coincidentemente, para Antunes, “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” (1999: 113).

A isto soma-se o efeito ideológico dos postulados de Lipietz, De Masi e de Rifkin, de utilização do “ócio criativo” e do “tempo livre” (*sic*). Segundo estes, o desenvolvimento tecnológico “libera” tempo do trabalhador, que pode utilizá-lo para desempenhar atividades voluntárias em proveito da sua própria comunidade ou vizinhança. A miséria e a desgraça parecem se tornar mais amenas, mais suportáveis, quando se ocupa o tempo (desprezado e/ou não remunerado pelo capital) para atividades filantrópicas e de ajuda-mútua. Encobre-se o desemprego, transformado ideologicamente em “tempo livre”.

### ***f) A localização e trivialização da “questão social” e a auto-responsabilização pelas respostas às suas seqüelas***

Com o “terceiro setor” tornado instrumento da estratégia neoliberal, este assume a função de transformar o padrão de respostas às seqüelas da “questão social”, constitutivo de direito universal, sob responsabilidade prioritária do Estado, em *atividades localizadas* e de *auto-responsabilidade* dos sujeitos portadores das carências; atividades desenvolvidas por voluntários ou implementadas em organizações sem garantia de permanência, sem direito. Transfere-se, como vimos, o sistema de solidariedade universal em solidariedade individual.

O que era de responsabilidade do conjunto da sociedade passa a ser de (auto)responsabilidade dos próprios sujeitos afetados pela “questão social”; o que era sustentado pelo princípio da solidariedade universal passa a ser sustentado pela solidariedade individual, micro; o que era desenvolvido pelo aparelho do Estado passa agora a ser implementado no espaço local, o que era constitutivo de direito passa a ser atividade voluntária, fortuita, concessão, filantropia.

Neste processo de constituição de um “terceiro setor” assumindo atividades sociais que eram prioritárias do *Welfare State*, a função social da resposta às refrações da “questão social” deixa de ser, no projeto neoliberal, responsabilidade privilegiada do Estado, e através deste do conjunto da sociedade, e passa a ser agora auto-responsabilidade dos próprios sujeitos portadores de carecimentos, e da ação filantrópica, “solidária-voluntária”, de organizações e indivíduos. A resposta às necessidades sociais *deixa de ser uma*

*responsabilidade de todos* (na contribuição compulsória do financiamento estatal, instrumento de tal resposta) e *um direito do cidadão*, e torna-se, sob a égide neoliberal, uma *opção do voluntário* que ajuda o próximo, e um *não-direito* do portador de carecimentos, o “cidadão-pobre”.

Escamotear a veracidade deste processo exige um duplo caminho: primeiro da indução a uma imagem mistificada de construção e ampliação da cidadania e democracia, porém retirando as reais condições para sua efetiva concretização; segundo, o da indução a uma ideológica imagem de transferência de atividades, de uma esfera estatal satanizada (considerada naturalmente como burocrática, ineficiente, desfinanciada, corrupta) para um santificado “setor” supostamente mais ágil, eficiente, democrático e popular (o de uma “sociedade civil” transmutada em “terceiro setor”). A desresponsabilização estatal das respostas às seqüelas da “questão social” é compensada pela ampliação de sistemas privados: mercantis (empresariais, lucrativos) e filantrópicos-voluntários (do chamado “terceiro setor”).

Assim, derivando a atenção para as pontuais medidas estatais compensatórias (combate à pobreza, respostas focalizadas etc.)<sup>11</sup> e para as “novas” respostas do “terceiro setor”, escondem-se os verdadeiros fenômenos e esvaziam-se os debates sobre estes: a desregulação da relação capital-trabalho, o esvaziamento dos preceitos democráticos, a anulação da perspectiva de superação da ordem, a precarização do trabalho e do sistema de proteção social (estatal) ao trabalhador e à sociedade no seu conjunto, o peso para o trabalhador dos custos do ajuste estrutural orientado segundo as necessidades do grande capital (sobretudo financeiro), etc.

Neste sentido, o objetivo de retirar o Estado (e o capital) da responsabilidade de intervenção na “questão social” e de transferi-la à esfera do “terceiro setor”, não é por motivos de eficiência (como se as ONGs fossem naturalmente mais eficientes que o Estado), nem apenas por razões *econômicas*, como reduzir os custos necessários para sustentar esta função estatal. O motivo é fundamentalmente *político-ideológico*: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão em relação a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de auto-culpa 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, criando, a partir da precarização e focalização (não universalização) da ação social estatal e do

---

11. Note-se que, como afirma Mota, “as ações compensatórias relacionam-se diretamente com a legitimação da desigualdade social inerente à constituição da sociedade capitalista e apóiam-se na possibilidade de humanizar o trato da desigualdade. Carregam uma moral e uma ética conservadoras e têm no voluntarismo político e no mercado de consumo o paradigma da sua constituição. Em geral, afastam-se de uma concepção de política social como parte do exercício dos direitos e garantias sociais para mobilizar ações da sociedade civil, em parceria com o Estado, na implementação de programas de corte assistencial” (2000: 6).

“terceiro setor”, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial.

Desta forma, o “terceiro setor”, instrumentalizado pela estratégia neoliberal, tem a função tanto de justificar e legitimar o processo de desestruturação da Seguridade Social estatal como de transformar a luta contra a reforma do Estado em parceria com o Estado; assim, não só reduz os impactos negativos ao sistema do aumento do desemprego como também torna as respostas à “questão social” atividades cotidianas. Tudo isto minimizando aparentemente as contradições de classe, redirecionando as lutas sociais para atividades mancomunadas com o Estado e o empresariado, gerando maior aceitação e menor enfrentamento ao projeto neoliberal.

#### BIBLIOGRAFIA

- ANTUNES, Ricardo (1999). *Os sentidos do trabalho. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo, Boitempo.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998). *Reforma do Estado para a Cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo, Editora 34.
- Guerra, Yolanda (2000). “Instrumentalidade do processo de trabalho e Serviço Social”. *Serviço Social & Sociedade*, nº 62. São Paulo, Cortez.
- Harvey, David (1993). *A condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Parte II. São Paulo, Loyola.
- Landim, Leilah (1999). “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.
- Laurell, Ana Cristina (org.) (1995). *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. São Paulo, Cortez/CEDEC.
- Lessa, Sérgio (1997). *A ontologia de Lukács*. Alagoas, Edufal.
- Montaño, Carlos (1999). “Das ‘lógicas do Estado’ às ‘lógicas da sociedade civil’. Estado e ‘terceiro setor’ em questão”. *Serviço Social & Sociedade*, nº 59. São Paulo, Cortez.
- \_\_\_\_\_. (2001). “Terceiro Setor” e “Questão Social” na Reestruturação do Capital. *O Canto da Sereia*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, PPG-ESS, UFRJ.
- Mota, Ana Elizabete (1995). *Cultura da crise e Seguridade Social. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo, Cortez.
- \_\_\_\_\_. (2000). “Sobre a crise da seguridade social no Brasil”. *Cadernos ADUFRJ: As duas faces da contra-reforma de FHC*, nº 4, Rio de Janeiro, agosto.
- Netto, José Paulo (1992). *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo, Cortez.
- Petras, James (1999). *Neoliberalismo: América Latina, Estados Unidos e Europa*. Blumenau, FURB.
- Yazbek, Maria Carmelita (1995). “A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social”. *Cadernos Abong*, nº 3. São Paulo, ABONG.