

A OFENSIVA NEOLIBERAL E SEUS REBATIMENTOS NAS POLÍTICAS SOCIAIS E TERCEIRO SETOR

THE NEOLIBERAL OFFENSIVE AND ITS REFUTATIONS IN SOCIAL POLITICS AND THE THIRD SECTOR

Diego Augusto Rivas dos Santos¹
Elenice Clemente Borges²
Letícia Rúbia Pereira Silva de Sena³
Verônica de Souza Dias Novaes⁴

RESUMO: Neste presente artigo trabalharemos, a partir de uma revisão bibliográfica, as abordagens acerca da “Questão Social”, Política Social e Serviço Social, além de nos debruçarmos sobre as transformações contemporâneas advindas da ofensiva neoliberal como a emergência do Terceiro Setor e seus rebatimentos na Política de Assistência Social no contexto brasileiro. Estudo de extrema relevância já que, as Políticas Sociais vêm sendo ofertadas também pelo Terceiro Setor, devido à ausência do Estado e estratégia do Capital. Tendo em vista que as Políticas Sociais têm como dimensão social a redistribuição dos recursos sociais e acesso aos direitos e, como dimensão política a correlação de forças e das lutas presentes na sociedade civil.

Palavras chave: Questão Social, Política Social, Serviço Social, Assistência Social e Terceiro Setor.

ABSTRACT: In this article we will work, based on a bibliographical review, on the "Social Question", Social Policy and Social Work, as well as on the contemporary transformations arising from the neoliberal offensive as the emergence of the Third Sector and its refutations in Politics of Social Assistance in the Brazilian context. This

¹ Graduação em Serviço Social pela Universidade do Grande Rio - UNIGRANRIO (2007 - 2010). Especialista em Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Doméstica pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro PUC-Rio (2012 - 2013). Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio (2013-2015). Atualmente é professor da graduação em Serviço Social da Universidade do Grande Rio Prof. José de Souza Herdy - UNIGRANRIO É membro do Núcleo Docente Estruturante - NDE e atua na Coordenação de Estágio do Curso de Serviço Social da UNIGRANRIO. Apresenta experiência como professor e coordenador da Pós-Graduação Lato Sensu em Políticas Sociais (Especialização) da UNIGRANRIO.

² Graduação em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica – PUC-RJ. (2001 - 2006). Pós-Graduanda em Políticas Sociais pela Universidade do Grande Rio - UNIGRANRIO - Duque de Caxias – RJ. Atualmente é assistente social na Instituição Aldeia da Criança Alegre – Nova Friburgo – RJ.

³ Graduação em Serviço Social pelo Centro Universitário Augusto Motta – UNISUAM - Rio de Janeiro – RJ (2011 - 2015). Pós-Graduanda em Políticas Sociais pela Universidade do Grande Rio – UNIGRANRIO - Duque de Caxias – RJ.

⁴ Graduação em Serviço Social pela Universidade do Grande Rio – UNIGRANRIO - Duque de Caxias – RJ (2008 - 2012) Pós-Graduanda em Políticas Sociais pela Universidade Unigranrio - Duque de Caxias – RJ.

is an extremely important study, since Social Politics have been offered by the Third Sector, due to the absence of the State and strategy of Capital. Given that social politics have as social dimension the redistribution of social resources and access to rights and, as a political dimension, the correlation of forces and struggles present in civil society.

Keywords: Social Issues, Social Policy, Social Work, Social Assistance and the Third Sector.

I - INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta uma discussão acerca da Política Social no Brasil na contemporaneidade, buscando reconhecer a configuração da política de assistência social no terceiro setor⁵ diante da ofensiva neoliberal. Tema de extrema relevância para a academia, para a profissão Serviço Social, bem como para a atuação profissional dos assistentes sociais pois, lidar com as políticas sociais pressupõe a reflexão e entendimento quanto as suas concepções, sobretudo das suas conformações atuais, campo em que se realizam, nas quais necessitam de um resgate de suas determinações históricas e análise conjuntural a fim de não as desvincular de seu objetivo principal, que está o acesso dos usuários aos seus direitos. Contribui até mesmo para outros profissionais e instituições que tem em suas atividades trato com políticas sociais.

140

Nossa análise crítica foi conduzida teoricamente pelo materialismo histórico dialético, presente na teoria social crítica, a partir de uma revisão bibliográfica, de autores que contribuíram para o desenvolvimento do tema, trazendo as determinações que culminaram a entrada do terceiro setor no cenário brasileiro como uma possibilidade de acesso da população aos direitos sociais através da assistência social.

Inicialmente trazemos uma discussão sobre a categoria “questão social”⁶, políticas sociais e Serviço Social. Sobre o primeiro procurou-se enfatizar a discussão

⁵ O que se pretendeu aqui foi considerar este campo como instituições não-lucrativas e não-governamentais pela retirada da intervenção social do Estado.

⁶ Aparecerá sempre aspas, pois imprimimos um trato cuidadoso com o termo, alguns autores o concebem com diferentes visões e nos apropriamos da concepção de Santos em que afirma sua não existência no real “cuja natureza é reflexiva”.

mais contemporânea do assunto, a respeito do segundo, uma colocação que traz sua ambiguidade contraditória entre classes e, sobre o Serviço Social, sua relação com tais categorias que favoreceram sua institucionalização.

No segundo momento abordaremos o desenho das políticas sociais frente a ofensiva neoliberal, apontando as determinações do desmonte da seguridade social. Mais adiante discutiremos o terceiro setor a partir da ausência social do Estado. E antes de finalizarmos, trazemos uma análise do texto de Mônica Maria Torres de Alencar: O trabalho do assistente social nas organizações privadas não lucrativas⁷, no qual aborda este campo enquanto espaço de atuação profissional a partir da redefinição do papel do Estado.

Nossa abordagem traz um ensaio acerca das categorias, apontando a relação existente entre elas, bem como suas determinações diante das transformações societárias contemporâneas, sendo este nosso contexto focal, mas o estudo não se esgota aqui. Cabe salientar também que não ignoramos os fundamentos e influências conjunturais internacionais, mas neste artigo os esforços estão voltados para as colocações de autores no cenário brasileiro, apesar de entendermos que tais categorias, assim como a ofensiva neoliberal, são processos não naturais desenhados historicamente num cenário mundial, por isso em alguns momentos citaremos tais referências.

141

II - Cenário Brasileiro: A Emergência da “Questão Social”; a Gênese das Políticas Sociais e a Institucionalização do Serviço Social.

É fundamental, ao se propor uma discussão sobre políticas sociais, resgatar a relação dessa tríade: “questão social”, política social e Serviço Social. Assim como afirma Iamamoto “o Serviço Social tem na “*questão social*” a base de sua fundação como especialização do trabalho” (2013, p. 27). E uma das formas do Estado de

⁷ Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (1988), mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1994) e doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2005). Atualmente é professora adjunta da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Serviço Social, atuando principalmente nos seguintes temas: Serviço Social, Trabalho, Família e Questão Social e Formação Social Brasileira. Escreveu: O trabalho do assistente social nas organizações privadas não lucrativas. In Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

lidar com a “questão social” no Brasil a partir de 1930 foi através de políticas sociais, com o acompanhamento do Serviço Social se inserindo na divisão sócio e técnica do trabalho, como afirma Behring e Bosquetti (2011, p. 13). Essa relação não pode deixar de ser acompanhada pelo plano de fundo econômico, no qual o modo de produção capitalista madura por sua vez, essencialmente, é a base da “questão social” como afirma lamamoto:

Questão social 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. (2013, p. 27)

Dentre as inúmeras expressões da “questão social”, Santos traz um resgate desde sua gênese, selecionando o desemprego enquanto eleição dessas expressões, apresentando as particularidades no capitalismo brasileiro (2012, p. 45). A autora afirma que o capitalismo industrial do século XIX engendrou sua dinâmica política. Dinâmica esta, caracterizada por históricas guerras civis na Europa, onde destaca as lutas propriamente ditas em 1848 entre a burguesia e o proletariado de Paris (2012, p. 42). E como afirma lamamoto, “Questão social” que, sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem e se opõem. (2013, p. 28). Inaugurando a consciência de classe com consequentes conquistas.

Santos afirma que “O famoso marco do pós-1930, segundo o qual a ‘questão social’ teria deixado de ser ‘caso de polícia’ e se tornado ‘caso de política’ não pode ser tomado ao pé da letra” (2012, p. 140) explicando que tais direitos trabalhistas alcançados eram também uma estratégia de repressão e controle por parte do Estado sobre aquela classe e, continua fazendo uma alusão à era Vargas onde predominava a cultura do favor “pela legislação do trabalho apresentada aos trabalhadores como se fossem ‘dávivas’ do Estado e não produto de suas lutas” (2012, p. 140), além de atenderem aos profissionais de setores específicos da economia.

A partir de uma afirmação de lamamoto em que alerta na atualidade ser necessário “repensar a ‘questão social’”, porque as bases de sua produção sofrem, na atualidade, uma profunda transformação com inflexões verificadas no padrão de

acumulação” (2013, p. 29) constata-se a necessidade de estarmos atentos para a equivocada análise de que existe uma nova “questão social”. Esclarecedora é a colocação de Montaño, na qual afirma que:

Na verdade, a “questão social” – que expressa a contradição capital-trabalho, as lutas de classes, a desigual participação na distribuição de riqueza social – continua inalterada; o que se verifica é o surgimento e alteração, na contemporaneidade, das refrações e expressões daquela. O que há são “*novas manifestações da velha questão social*” (MONTAÑO, 2010, p. 187)

Esta concepção de “questão social” nos orienta que sua base não se altera, mas suas expressões, bem como as respostas advindas desse processo, são influenciadas pelo sistema econômico vigente.

Santos ao relacionar “questão social” com políticas sociais, afirma que essa concepção contribui para a distância de um Serviço Social conservador.

Sua adoção como pilar explicativo das políticas sociais no estágio capitalista dos monopólios tornou-se, assim, um dos “patrimônios intelectuais” do Serviço Social brasileiro e passou a significar, entre nós, a superação de uma concepção tradicional acerca do objeto de trabalho dos assistentes sociais. (SANTOS, 2012, p 18)

143

O desenho das políticas sociais no Brasil, de acordo com Pereira, é determinado por injunções da economia e da política do país (2011, p. 125)

A partir daí a autora sinaliza as principais mudanças, nesses aspectos, que influenciaram a trajetória das políticas sociais no Brasil. Apontando apropriadamente as diferenças em respectivos períodos. Afirmando que o sistema de proteção social brasileiro apresenta características mistas:

O caso brasileiro afigura-se como um misto ou combinação de elementos presentes na classificação de Esping-Andersen (1991), a saber: intervenções públicas típicas e seletivas – próprias dos *modelos liberais* –; adoção de medidas autoritárias e desmobilizadoras dos conflitos sociais – típicas dos *modelos conservadores* – e, ainda, estabelecimento de esquemas universais e não contributivos de distribuição de benefícios e serviços – característicos dos regimes social-democratas. E tudo isso foi mesclado às práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política, de larga tradição no país. (PEREIRA, 2011, p. 127)

Nosso ponto de partida é a configuração das políticas sociais no momento em que a economia muda da agroexportadora para urbano-industrial, após 1930, justamente por ser nesta fase que elas se apresentam com dimensões política e social e, funções social, econômica e política, pois, antes de 1930 apenas se apresentavam enquanto protoformas por iniciativas da igreja, e instituições privadas, como mercado, iniciativa privada não mercantil e a polícia, conhecido como período *laissez-fariano* (PEREIRA, 2011, p. 127, 128).

Já o período que vai de 1930 a 1954, a autora identifica como uma “zona cinzenta, em que se operavam barganhas populistas entre o Estado e parcelas da sociedade” (2011, p. 130). A partir de 1964, os setores contemplados eram aqueles ligados à rentabilidade econômica e industrial (2011, p. 130). A autora afirma que neste período, a política social caracterizava-se pelo não “rompimento decisivo com o *laissez-faire*... apesar da sua crescente regulamentação formal” (2011, p. 130) e destaca as principais medidas de proteção social:

Na década de 1930: criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, da Carteira do Trabalho, da Legislação Trabalhista, do Ministério da Educação e saúde e dos Institutos de Aposentadoria e Pensão... e criação do Conselho Nacional de Serviço Social, em 1938 (ligado ao Ministério da Educação e Saúde) com o objetivo de normatizar e fiscalizar as ações de assistência social, preponderantemente desenvolvidas por entidades privadas. (PEREIRA, 2011, p. 131)

144

Pereira (2011) aponta a grande conquista da década de 1940 que foi a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Na década de 1950 destaca, tanto na era Vargas quanto no governo Kubitschek, ações centradas na economia, “a meta econômica permanece prioritária” (2011, p. 132) e a partir de 1960, com a “estagnação econômica”, a “intensa mobilização das massas em torno de pleitos por reformas socioeconômicas” engendrou no cenário as dimensões e funções que as políticas sociais assumem, provocando:

inquietações conservadoras, levando a burguesia industrial e a classe média (que temiam o socialismo) a se rearticularem com as velhas forças agromercantis para agir contra Goulart. Resultado: o golpe militar de 1964 e a inauguração de um outro padrão (autoritário) político-administrativo no país. (PEREIRA, 2011, p. 134)

O período que vai de 1964 a 1985, segundo Pereira, ficou caracterizado por uma mudança no perfil do Estado, “o qual deixa de ser uma organização eminentemente populista para tornar-se tecnocrática e centralizada(...) e a

concepção de política social como uma decorrência do desenvolvimento econômico” (2011, p. 135, 136).

Diante de um governo de arrochos e proibições, “ se registrou uma modalidade de política social contrária à prática do populismo, mas nem por isso privilegiada no planejamento governamental então valorizado”. (PEREIRA, 2011, p. 136)

É a partir de 1979 que esse cenário ganha novas configurações “movimentos sociais revigoram-se em torno de pleitos por democracia (...) a política social (...) como uma via de aproximação do estado com a sociedade. ” (PEREIRA, 2011, p. 144) culminado nas políticas da Seguridade Social (Assistência Social, Saúde e Previdência Social) a partir da Constituição Federal de 1988, na qual, a Assistência Social, “mais se diferenciou das Constituições passadas, ao encampar um projeto – que se tornou revolucionário – de transformar em direito o que sempre fora tratado como favor.

Concomitante a tudo que foi dito acima, se engendra o processo de institucionalização do Serviço Social:

As grandes instituições assistenciais desenvolvem-se num momento em que o Serviço Social, como profissão legitimada dentro da divisão social do trabalho – entendido o Assistente Social como profissional que domina um corpo de conhecimentos, métodos e técnicas – é um projeto ainda em estado embrionário; é uma atividade profundamente marcada e ligada à sua origem católica, e a determinadas frações de classes, as quais ainda monopolizam seu ensino e prática. Nesse sentido, o processo de institucionalização do Serviço Social será também o processo de profissionalização dos Assistentes Sociais formados nas Escolas especializadas. (IAMAMOTO e CARVALHO, 2006, p. 309)

145

E se faz necessário um apontamento acerca do cenário internacional:

A profissionalização e o desenvolvimento do Serviço Social são fruto do padrão de desenvolvimento do pós-guerra, sob a hegemonia norte-americana, tensionado pela guerra fria, ante as ameaças comunistas. Esse padrão de desenvolvimento demarca um largo ciclo expansionista da economia internacional, sob a liderança do setor industrial. (IAMAMOTO, 2013, p. 29)

Logo,

a emergência da profissão deve sua existência à síntese das lutas sociais que confluem num projeto político-econômico da classe hegemônica de manutenção do sistema perante a necessidade de legitimá-lo em função das demandas populares e do aumento da acumulação capitalista. (MANTAÑO, 2007, p. 33, 34)

O Serviço Social ao longo de sua trajetória, considerando toda essa conjuntura societária, construiu um projeto profissional histórico, (vai de encontro ao projeto societário) que hoje é hegemônico na categoria pela defesa de uma sociedade justa e democrática.

A década de 1980 foi extremamente fértil na definição de rumos técnico-acadêmicos e políticos para o Serviço Social. Hoje existe um projeto profissional, que aglutina segmentos significativos de assistentes sociais no país, amplamente discutido e coletivamente construído ao longo das duas últimas décadas. As diretrizes norteadoras desse projeto se desdobram no *Código de Ética Profissional do Assistente Social*, de 1993, na *Lei de Regulamentação da Profissão de Serviço Social* e, hoje, na nova *Proposta de Diretrizes Gerais para o curso de Serviço Social*. (IAMAMOTO, 2013, p. 50)

Iamamoto (2013) aponta a contradição que permeia a profissão, afirmando que “as relações entre engajamento político e profissão foram fontes de inúmeros equívocos desde o movimento de reconceituação no âmbito do Serviço Social” (2013, p. 54)

Esse como profissão, tem uma necessária dimensão política por estar imbricado com as relações de poder da sociedade. O Serviço Social dispõe de um caráter contraditório que não deriva dele próprio, mas do caráter mesmo das relações sociais que presidem a sociedade capitalista. Nesta sociedade, o Serviço Social inscreve-se em um campo minado por interesses sociais antagônicos, isto é, interesses de classes distintos e em luta na sociedade. (IAMAMOTO, 2013, p. 54)

146

Por isso realizar a análise de conjuntura torna-se fundamental para os assistentes sociais atuarem em qualquer campo em atendimento às necessidades dos usuários. Pois permite nortear e fidelizar a direção social que a profissão exige frente às transformações societárias tão ameaçadoras à profissão bem como às conquistas sociais alcançadas.

III - Política Social Frente à ofensiva neoliberal no Brasil

Para a compreensão das políticas sociais postas hoje, recorreremos a um breve contexto histórico, no qual, tem-se como pano de fundo as transformações no mundo do trabalho.

De acordo com Mota 2011, as tendências da seguridade social brasileira expressam um movimento relacionado com a crise dos anos de 1980 e os mecanismos adotados para o seu enfrentamento, no qual ocorrem as mudanças no mundo do trabalho, entendidas como parte do processo de reestruturação produtiva e produto das estratégias de superação do modelo fordista-keynesianismo, que se caracterizava pela: especialização da mão de obra; esteira de produção; padronização da produção industrial, aumentando assim a produtividade; produção em massa; além de contar com um Estado interventor, que visava o pleno emprego, em favor da acumulação flexível. Algumas dessas mudanças são:

diante das necessidades de reestruturação produtiva, em que se incluem as transformações nos processos de trabalho, é imperativo para o capital a obtenção do consentimento ativo dos trabalhadores; as mudanças na esfera da produção e da organização social implicam redirecionamento na forma de intervenção do Estado, em especial nos mecanismos de regulação da produção material e da gestão estatal e privada da força de trabalho, alterando as relações entre Estado, sociedade e mercado. (Mota 2011, p. 133)

Para a compreensão das consequências do processo das transformações no mundo do trabalho, é mister lembrarmos da crise do capitalismo nos anos 70 do século passado, que teve como eixo de referência a reestruturação produtiva e o surgimento do projeto neoliberal como solução para a crise que atingiu a economia mundial. Sua ideologia política pautou-se no objetivo de deter a inflação e recuperar os lucros perdidos com a crise.

Desse modo, para atender as demandas do capital, o Estado passa a adotar novas estratégias e transforma seu modo de intervir na sociedade. A perspectiva neoliberal, cria a tese de Estado mínimo, no qual deve reformar sua administração, com medidas como: mínima participação estatal nos rumos da economia, pouca intervenção do governo no mercado de trabalho, política de privatização de empresas estatais, retomada do equilíbrio orçamentário com a eliminação do déficit público, contenção de crédito, corte de gastos sociais, diminuição do estado, tornando-o mais eficiente, livre circulação de capitais internacionais e ênfase na globalização, dentre outras medidas com a finalidade de proteger o capital e, por conseguinte o empresariado.

Em 1990 o Brasil enfrenta uma grande ofensiva neoliberal com o início do governo Collor. Que se caracterizou por privatizar empresas estatais; abrir a

economia ao capital; implantação de políticas fiscais e monetárias restritivas. Já no campo social vemos:

preservação e aprofundamento da fragmentação e descoordenação institucional. Ao contrário da área econômica, a social foi desmembrada tanto no ponto de vista da sua organização quanto da sua competência. A previdência ficou com o Ministério do Trabalho, enquanto INAMPS passou para o ministério da Saúde, que logo à frente ficaria encarregado do Projeto Nossa Gente – CIACS. A educação ficou como estava e sem o controle da Secretaria de Ciência e Tecnologia e, finalmente, o novo Ministério da Ação Social concentrou a política de saneamento, habitação popular e promoção social, mas sem o controle das fontes de financiamento, que ficou em mãos do ministério do Trabalho e Previdência Social [MTPS] e a Caixa Econômica Federal, pertencente ao Ministério da Economia. (apud Fiori, 1991, p. 124)

Em 1993 com o impeachment de Collor, assume o governo o vice-presidente Itamar Franco, que continuou o processo de contrarreforma, com:

o retorno ao clientelismo e do fisiologismo; corrupção; esvaziamento do projeto SUS; represamento da concessão de benefícios previdenciários; veto ao projeto de criação da Lei orgânica da Assistência Social; falta de apoio governamental à descentralização das políticas públicas; ausência de acompanhamento e controle oficiais de execução física e financeira de políticas sócias, como a educação, habitação, assistência social, etc.; centralização das decisões na esfera federal. (PEREIRA, 2011, p.164)

148

Após esse momento temos o governo FHC de 1995-1999 que sempre apoiou o ideário neoliberal no que tinha de mais ortodoxo ou fundamentalista, fazendo com que o Estado reduzisse sua participação nas atividades econômicas e de regulamentação do mercado. Por consequência o Estado passa a não assumir o papel de provedor social, dando vez à iniciativa privada e ao Terceiro Setor.

combater a miséria sem confronto com o bloco de poder hegemônico do capital. O lulismo é o espírito hegemônico do projeto da socialdemocracia no Brasil que visa hoje compatibilizar, nos marcos da ordem burguesa neoliberal, um projeto de redistribuição de renda e combate à pobreza extrema e pobreza sem confronto com o capital. (ALVES, 2002, p. 3)

Por isso nessa conjuntura atual temos como característica das políticas sociais o trinômio articulado do ideário neoliberal:

a privatização, a focalização e a descentralização, aqui compreendida como mero repasse de responsabilidade para entes da federação ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, que configuram o setor público não-

estatal, componente fundamental do Programa de Publicização.
(BEHRING, 2003, p. 248)

Segundo Behring as políticas sociais ao serem trabalhadas em um contexto neoliberal são transvestidas de um aspecto despolitizado, burocrático, deslocado dos ditames de participação democrática da classe trabalhadora. Transferindo-se para o contexto brasileiro, em sua historicidade, esse olhar sob os direitos sociais encontram um ambiente propício, devido a ótica conservadora clientelista pautada nas políticas do favor.

Nesse contexto podemos acrescentar ainda dois agravantes: a culpabilização do indivíduo “O paradigma liberal ou neoliberal considera a pobreza uma imprevidência do indivíduo” (COUTO, *et al*, 2010, p. 48) e a desresponsabilização do Estado “O paradigma liberal suprime as causalidades propriamente sociais, os nexos econômicos e as determinações sociais da pobreza e, portanto, a responsabilidade pública pelos encargos do seu equacionamento. (COUTO, *et al*, 2010, p. 48)

Couto *et al* (2010) referem que a literatura acerca das políticas sociais brasileiras, aponta que, subordinadas aos interesses do capital, são pouco eficazes para mudar o quadro da desigualdade, característico desta sociedade, sobretudo a política de Assistência Social, justamente por carregar essa raiz da lógica do clientelismo, mas o avanço acontece quando a Assistência Social, tem seu perfil transformado de não política à política pública, como parte integrante da Seguridade Social, a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social de 1993. É um novo perfil da política que, além desse direito ser não contributivo, traz a responsabilidade Estatal, controle social e deliberação pública. (COUTO, *et al*, 2010, p. 32, 33).

Mas com o avanço neoliberal, a política de assistência social no Brasil vem sendo redimensionada, não somente por significativos investimentos em políticas de transferência de renda, mas ao mesmo tempo por uma retração do Estado enquanto espaço privilegiado de oferta de serviços “quando se considera que grande parte dos serviços, programas e projetos é prestada por entidades privadas que integram a rede socioassistencial nos territórios de abrangência do Cras e Creas.” (COUTO, *et al*, 2010, p. 61).

dados extraídos da Pesquisa sobre Entidades de Assistência Social Sem Fins Lucrativos (Peas), realizada pelo IBGE em 2006, revela que 53,4% dos colaboradores dessas entidades são voluntários do ponto de vista dos vínculos empregatícios. Além do impacto dessa relação para a profissionalização e sustentabilidade do quadro de trabalhadores do SUAS, esse fato contribuiu para alimentar estigmas que associam historicamente a assistência social à filantropia e à benemerência, impregnando inclusive as representações dos usuários e dos próprios trabalhadores da área. (COUTO, *et al*, 2010, p. 62).

IV - A Emergência do Terceiro Setor frente às transformações contemporâneas

A expressão Terceiro Setor tem sua origem no termo inglês *Third Sector* que passou a ter relevância no cenário mundial a partir dos anos 1970 nos EUA, com o objetivo de identificar um setor da sociedade no qual atuam organizações sem fins lucrativos, voltadas para a produção ou distribuição de bens e serviços (SMITH, 1991 citado por ALVES, 2002).

No Brasil, a expressão tornou-se conhecida a partir dos anos 90 e passou a incorporar um conjunto de entidades privadas, sem fins lucrativos, que buscava atender a determinadas demandas da sociedade, por meio de captação de recursos (doações de pessoas físicas e/ou jurídicas) e ainda mediante parceria com o Estado. Desde então, a discussão sobre o que é Terceiro Setor e seu papel, vem ganhando grande relevância no meio acadêmico pelas Ciências Sociais, Economia, Sociologia, Ciência Política, Psicologia Social, *Serviço Social e Administração*, pelo setor está se apresentando como um padrão emergente de intervenção social (CALEGARE & SILVA JUNIOR, 2009, grifo nosso). Diante deste cenário, fundamenta-se entre Estado e Terceiro Setor uma cisão no atendimento à população demandante das políticas sociais.

Falconer (1999:02), observa que:

A emergência do Terceiro Setor representa, em tese, uma mudança de orientação profunda e inédita no Brasil no que diz respeito ao papel do Estado e do Mercado e, em particular, à forma de participação do cidadão na esfera pública. Isto tem levado à aceitação crescente da ampliação do conceito de público como não exclusivamente sinônimo de estatal: "público não-estatal".

Segundo Calegare & Silva Junior (2009), há trabalhos, justificando a emergência do Terceiro Setor. Porém, os autores observam, que o panorama que o

sustenta – sempre muito otimista – e os modos de como montar e gerir uma organização sem fins lucrativos, todos permeados pela “promessa de transformação social”, cabe o contraponto crítico, possível quando abordado segundo paradigmas além da gestão, como as ciências sociais e humanas, pois é a partir delas, que se torna possível compreender como o Terceiro Setor está imerso numa gama de contextos que não aparecem ao olhar mais desatento.

Para Falconer (1999), os estudos e pesquisas acerca do Terceiro Setor ou das Organizações sem Fins Lucrativos, “reflete o conjunto de tendências complexas e interrelacionadas, como a adoção do discurso da cidadania empresarial e da responsabilidade social por parte das empresas privadas; dos programas de reforma do Estado que ocorrem no âmbito do Governo Federal e em Estados e Municípios, baseados nos pilares de descentralização política e administrativa; privatização de espaço anteriormente reservado à esfera estatal; e o movimento progressivo de democratização da sociedade brasileira, que, aos poucos deixa para trás a herança do período autoritário”.

Desse modo, o termo terceiro setor, traz em seu bojo, segundo o autor, uma “promessa” para a sociedade de um novo padrão de intervenção social, baseada na renovação do espaço público, no resgate da solidariedade e da cidadania, na humanização do capitalismo e, na medida do possível, na superação da pobreza. Ou seja, “atos simples e fórmulas antigas, como voluntariado e filantropia revestidas de uma roupagem empresarial”. Para Falconer (1999), a promessa, implícita, nos remete a um mundo onde são deixados para trás os antagonismos e conflitos entre classe.

Vale salientar, que as organizações que integram o terceiro setor não são novas, já existem no Brasil a muito tempo. Temos como exemplos tradicionais deste setor, as Santas Casas de Misericórdia e as obras sociais e mais recentes, as organizações não governamentais, frutos dos novos movimentos sociais que emergiram a partir dos anos 70. Falconer (1999) observa, que: “Nova é a forma de olhá-las como componentes de um “setor” que pleiteia igualdade em relação ao Estado”.

Mas se o Terceiro Setor existe a muito tempo, qual sua emergência? Qual ou quais imperativos econômicos estão encoberto pelo discurso oficial da emergência do Terceiro Setor? Para responder a esta pergunta, devemos resgatar um momento

histórico da nossa política brasileira que remonta aos anos 90 - embora a abertura neoliberal tenha se iniciado no governo de Fernando Collor de Mello - é na gestão do então Presidente da República – Fernando Henrique Cardoso que a semente cresce para o cenário em que vivemos hoje.

É na sua gestão que o terceiro setor ganha destaque ao implementar o ideário neoliberal que utiliza as organizações não-governamentais como substitutas do Estado na prestação de serviços sociais como educação, saúde e assistência social.

Segundo Tiezzi (2004), Fernando Henrique Cardoso, assumiu o governo num momento particularmente grave ao que tange à situação social: “só não era grande o contingente de brasileiros vivendo em situação de pobreza e indigência, como também as desigualdades de riqueza e de renda atingiram patamares imoralmente elevados. Pobreza e desigualdade, cujas raízes remontam ao passado histórico, mas cujas causas mais imediatas se encontravam nas limitações do processo de desenvolvimento com base na substituição de importações conduzidas pelo Estado, na crise desse padrão de desenvolvimento, nas incertezas dos processos anteriores de ajuste econômico e nas consequências do processo de reestruturação econômica imposto pela globalização”.

152

De acordo com (Falconer, 1999: 14):

A reforma administrativa promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, chamado de Plano Diretor de Reforma do Estado, de responsabilidade do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), chefiado pelo então ministro Luis Carlos Bresser Pereira, tinha como pilar central a idéia de que a crise brasileira era “uma crise de Estado, da estratégia estatizante e do modelo de ‘administração pública burocrática’”. Como resposta a este esgotamento, propõe o conceito de ‘administração pública gerencial’, caracterizada pela eficiência e qualidade, descentralizada e com foco no cidadão”.

Foi a partir da execução das reformas gerenciais que o terceiro setor foi sendo possível. Nesse cenário, inúmeras são as críticas feitas as tais reformas. A mais contundente é de Montão (2002: 39-47) que aponta para a estreita ligação entre a reforma gerencial do Estado e o consenso de Washington, ou seja, o governo teve apoio maciço das agências internacionais, segundo seus ditames, mostrando-nos que as reformas políticas estavam subordinadas aos imperativos econômicos, isto é, que a obediência aos fundamentos macro-econômicos eram patentes.

Calegare (2009), destaca que a adoção do termo carrega consigo um ideal liberal implícito, inerente às “recomendações” do Banco Mundial, à reforma gerencial do Estado e ao “ativismo social empresarial”. Assim, não é difícil reconhecer os arranjos neoliberais próprios à emergência do Terceiro Setor.

Montaño (2001), aponta a “importância de inserir no debate acerca do Terceiro Setor, tanto no seu interior e (como resultado), o processo de reestruturação do capital, particularmente no conjunto de (contra) reformas do Estado”.

A partir dessa perspectiva, o autor observa a “clara funcionalidade do Terceiro Setor ao projeto hegemônico de reestruturação do capital que, orientado pelos postulados neoliberais, mistifica a sociedade civil, desarticula e apazigua as lutas sociais, além de propiciar maior aceitação à reforma do Estado, particularmente no que se refere a seguridade social e à responsabilidade estatal na resposta à “questão social como direito de cidadania”. Ou seja, um retrocesso nos direitos do cidadão, construídos historicamente e configurados na Constituição de 1988, que o projeto neoliberal ao transferir a responsabilidade de intervenção na “questão social” ao Terceiro Setor ajuda a encobrir.

153

V - “O trabalho do assistente social nas organizações privadas não lucrativas” em análise

O artigo com o título: O trabalho do assistente social nas organizações privadas não lucrativas, da professora adjunta da UERJ, Mônica Alencar, visa refletir sobre o trabalho do Assistente Social nas organizações privadas não lucrativas, o que na época era um novo espaço sócio ocupacional para a profissão.

Trazendo o processo histórico da dinâmica do capital, Alencar aponta as implicações da ofensiva neoliberal identificando a intervenção mínima para o social e máxima para o mercado, mas sobretudo, utiliza uma contribuição de Neto enfatizando que essa ofensiva tem como proposta central a despolitização das relações sociais.

A autora ressalta que sobretudo temos na década de 1990 o marco de redefinição do papel do Estado no Brasil e suas relações com a sociedade deram novos contornos para o mercado de trabalho do Assistente Social, com novas atribuições, funções, bem como requisitos e habilidades, além de novas condições e

relações de trabalho com incidências sobre a autonomia profissional. E de acordo com Laurell: “no âmbito do bem-estar social, situar como prerrogativa, o que é considerado como suas fontes naturais: a comunidade, a família e os serviços privados.” (LAURELL, Apud ALENCAR, 2009, p. 3).

Segundo a autora neste cenário de redefinição do papel do Estado reestruturação, produtiva e ofensiva neoliberal:

observa-se a transferência de uma considerável parcela de serviços sociais para a sociedade civil. Na verdade, está-se diante da desresponsabilização do Estado e do Capital com as respostas da “questão social”. Este deslocamento engendra o retorto de práticas tradicionais no que se refere ao trato das contradições sociais no verdadeiro processo de refilantropização da questão social, sob os pressupostos da ajuda moral próprias das práticas voluntaristas, sem contar a tendência de fragmentação dos direitos sociais. Ao lado da ampliação desses programas sociais de corte assistencialista, predomina o aprofundamento de tendências históricas do sistema de proteção social brasileiro, como, por exemplo, a tendência de privatização nas áreas da saúde, educação e, também, previdência. Por fim, essas fortes tendências convivem hoje com as novas formas de gestão pública das políticas sociais que, por meio da descentralização e municipalização das ações, têm conduzido, muitas vezes, ao desmonte dos programas tornando ainda mais grave o quadro de pobreza e miséria do país. (ALENCAR, 2009, p.7)

154

Alencar afirma que nesta perspectiva, ganha acento a noção de “terceiro setor”, enquanto espaço situado ao lado do Estado (público) e Mercado (privado), no qual são incluídas entidades de natureza distinta como ONGs, fundações empresariais, instituições filantrópicas e atividades do voluntariado. Consideram-se entidades de fins públicos de origem diversa (estatal e social) e de natureza distinta (privada e pública). O “terceiro setor” é considerado um setor “não-governamental”, “não-lucrativo” e “esfera pública não estatal” materializado pelo conjunto de “organizações da sociedade civil consideradas de interesse público”.

Esse espaço sócio ocupacional gera uma preocupação para a profissão visto que: “sendo o atendimento voltado para grupos e segmentos sociais específicos, ele tem por base os princípios da seletividade e da elegibilidade do atendimento social. O trabalho do assistente social passa a ter, portanto, sentidos e resultados sociais bem distintos, o que altera o significado social do trabalho técnico-profissional.” (ALENCAR, 2009, p. 12).

Outra preocupação é em relação a

diminuição do espaço profissional do assistente social mediante os processos de diminuição das despesas estatais na órbita da esfera social, acarretando a racionalização dos gastos sociais com as políticas sociais, com implicações nos postos de trabalho para o assistente social na esfera pública, com a diminuição de demandas, sucateamento do aparato organizacional e institucional, a precarização das condições de trabalho, principalmente em face do perigo da terceirização. (ALENCAR, 2009, p. 12).

A autora também nos leva a refletir sobre as atribuições profissionais, nas quais os assistentes sociais estão sendo demandados nestes novos espaços profissionais para atuar na Gestão de programas sociais, o que implica o desenvolvimento de competências no campo do planejamento, formulação e avaliação de políticas sociais. Sendo assim, há uma grande tendência de crescimento das funções sócio institucionais do Serviço Social para o plano da gerência de programas sociais, o que requer do profissional o domínio de conhecimentos e saberes, tais como de: legislações sociais correntes, numa atualização permanentes; análises das relações de poder e da conjuntura; pesquisa, diagnóstico social e de indicadores sociais, com o devido tratamento técnico dos dados e das informações obtidas, no sentido de estabelecer as demandas e definir as prioridades de ação; leitura dos orçamentos públicos e domínio de captação de recursos; domínio do processos de planejamento e a competência no gerenciamento e avaliação de programas e projetos sociais.

155

VI - Considerações Finais

As políticas sociais conjugam um complexo de resultados contraditórios. A partir de uma emergência da “questão social”, cujas expressões sofridas pela classe trabalhadora culminam sua organização e luta para transformar esta realidade, resultando assim nos movimentos sociais. Tais políticas na realidade brasileira representam assim o ápice desses movimentos bem como o “reconhecimento” pelo Estado das necessidades sociais da classe trabalhadora, porém através de respostas pontuais e focadas no controle desta classe, nas metas econômicas, nas ações de barganhas, na manutenção da ordem vigente, mesmo após a conquista de direitos sociais, civis, políticos e culturais, justamente pelos limites impostos pelo sistema capitalista de produção.

E é neste universo contraditório que o assistente social atua, devendo este profissional entender que:

O reconhecimento desses limites não invalida a luta pelo reconhecimento e afirmação dos direitos nos marcos do capitalismo, mas sinaliza que a sua conquista integra uma agenda estratégica da luta democrática e popular, visando a construção de uma sociedade justa e igualitária. Essa conquista no âmbito do capitalismo não pode ser vista como um fim, como um projeto em si, mas como via de ingresso, de entrada, ou de transição para um padrão de civilidade que começa pelo reconhecimento e garantia de direitos no capitalismo, mas que não se esgota nele. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 195)

Dentre os limites impostos, está a ameaça às conquistas já alcançadas. A partir da ofensiva neoliberal dos anos de 1990 são características das Políticas Sociais segundo Behring: seletividade, focalizadas e descentralizadas. Por isso nesse contexto vemos o desmonte das Políticas Sociais, com o sucateamento da Política de Saúde com o SUS, a precarização dos vínculos de trabalho; Reforma Trabalhista; a ameaça da Reforma da Previdência; também vemos a lógica de mercado adentrando cada vez mais nas Políticas Sociais em detrimento da qualidade como na Assistência Social e Educação.

156

Nessa conjuntura emerge o Terceiro setor devido à ausência do Estado e à pressão dos Movimentos Sociais para que os serviços chegassem até a população via políticas sociais. Além do fato de ter uma lacuna na materialização da Política da Assistência Social, onde temos a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS datada do ano de 1993 e a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, vindo a vigorar somente no ano de 2004.

Todo estudo e debate acerca do tema, é de suma importância para o profissional de Serviço Social que tem como seu objeto de intervenção as refrações da “questão social”. É imperativo dizer, que o Terceiro Setor, com todas as transformações no trato das Políticas Sociais, demandando profissionais técnicos, amplia o campo de atuação do Serviço Social.

Podemos considerar que em relação aos espaços de acesso à realização dos direitos garantidos constitucionalmente, tanto em instituições públicas quanto em instituições privadas, as políticas sociais vem enfrentando desmonte, seletividade e a não universalização, a diferença está na essência, pois as instituições públicas

(mesmo diante da ofensiva neoliberal e considerando ser o Estado um atendente dos interesses do capital) têm caráter coletivo (ainda que não o sejam na prática), e as instituições privadas (onde se encontram o terceiro setor) são essencialmente dotadas de interesses privados.

Os Assistentes Sociais atuam nestes espaços e vem ocupando cada vez mais novos campos como o Terceiro Setor, atuando na gestão e elaboração de projetos sociais, assessorando e monitorando Instituições Sociais. Por tudo isso é importante ressaltar o caráter político que o profissional de Serviço Social possui em sua inserção no Terceiro Setor: participando dos Conselhos Municipais das Políticas onde atua; participando de fóruns; congressos; buscando trabalhar em Rede e de forma coletiva; buscando o sindicato e o CRESS quando necessário, para que a população seja vista como cidadãos de direitos e não usuário de serviços.

Referências Bibliográficas

ALENCAR, Mônica. *O trabalho do assistente social nas organizações privadas não lucrativas*. In Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

157

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos* – 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R. BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. – 9. Ed – São Paulo: Cortez, 2011 (Coleção biblioteca básica de serviço social; v.2).

CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilár & SILVA JUNIOR, Nelson. (2009). *A “construção” do terceiro setor no Brasil: da questão social à organizacional*. *Psicologia Política*, 9(17), 129-148.

COUTO, Berenice Rojas *et al* - *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento* – São Paulo Cortez, 2010.

FALCONER, Andres Pablo (1999). *A Promessa do Terceiro Setor: Um estudo sobre a construção do papel das Organizações sem fins lucrativos e de seu*

campo de gestão. Dissertação de mestrado. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP-SP.

IAMAMOTO, Marilda V. *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. – 24. Ed – São Paulo, Cortez, 2013.

IAMAMOTO, Marilda V. CARVALHO, Raul de. *Relações Sociais e serviço social no Brasil: um esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. – 19. Ed – São Paulo: Cortez, 2006.

MOTA, A. E.. *Cultura da Crise e Seguridade Social*. São Paulo Cortez. 2011.

MONTAÑO, Carlos. *A natureza do Serviço Social: um ensaio sobre sua gênese, a especificidade e sua reprodução*. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. *Terceiro setor e questão social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social* – 6 ed. São Paulo: Cortez, 2010. 158

_____. *O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”* (não consta o ano).

PEREIRA, Potyara A. P., *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais* – 6.ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Josiane Soares. *“Questão Social”: particularidades no Brasil* – São Paulo: Cortez, 2012. – (Coleção biblioteca básica de serviço social; v.6).

TIEZZE, Sergio. *A Organização da Política Social do Governo Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo Em Perspectiva, 18(2): 49-56, 2004.

<https://boitempoeditorial.files.wordpress.com/2013-13-12-02neodesenvolvimentismo-e-estado.jpg> Por Giovanni Alves. Acesso em 03/07/2018.