



# A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

## *Political participation in social policy's construction*

Daniella Guedes Rocha<sup>a</sup>, Renata Mena Brasil do Couto<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Mestranda em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE / IBGE), Rio de Janeiro, RJ - Brasil.

<sup>b</sup> Graduação em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Mestranda em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE / IBGE), Rio de Janeiro, RJ - Brasil, e-mail: renatabr83@globo.com

---

### Resumo

O contexto mundial gerado pela Primeira Guerra Mundial fez com que o Brasil fosse forçado a acelerar seu processo de industrialização, provocando o crescimento numérico da classe operária e a expansão das atividades sindicais no país. Nesse contexto, o governo brasileiro aumentou seu interesse em controlar os diferentes fatores do processo produtivo industrial, visando à intensificação do processo de acumulação capitalista no país. Ao mesmo tempo, se inicia a implementação de uma série de medidas assistenciais no país, como parte da formação do sistema de políticas sociais brasileiro. Se, inicialmente, esse sistema esteve vinculado, prioritariamente, aos aparatos institucionais do Estado em meados do século XX, e mais recentemente vemos crescer o vínculo entre essas políticas sociais e entidades privatistas de cunho neoliberal. Diante disso, este artigo tem como objetivo observar o contexto histórico e a relação existente entre o surgimento e o desenvolvimento de diferentes formas de participação política na construção das políticas sociais brasileiras.

**Palavras-chave:** Participação política. Políticas sociais. Movimentos sociais. ONGs.

### Abstract

*The global context created by the First World War meant that Brazil was forced to accelerate its process of industrialization causing the numerical growth of the working class and the expansion of trade union activities in the country. Because of this, the Brazilian government increased its interest in controlling the different factors of industrial production process aimed at intensifying the process of capitalist accumulation in the country. At the same time, began the implementation of a series of welfare measures in the country as part of the conformation of the Brazilian system of social policies. If, initially, the system was linked primarily to the institutional apparatus of the state, in the mid-twentieth century, and more recently, we can see the growth of the bond between these social policies and the entities deprivation of neoliberal orientation. Thus, this article aims to observe the historical context and the relationship between the emergence and development of various forms of political participation in the construction of social policies in Brazil.*

**Keywords:** Political participation. Social policies. Social movements. NGOs.

## INTRODUÇÃO

A destruição do parque industrial europeu, por conta da Primeira Guerra Mundial, provocou impactos no Brasil. O país foi forçado a se lançar, junto com outros países latino-americanos, na produção de manufaturas, até então importados da Europa e dos Estados Unidos. Iniciou-se um processo de superação da fase agrícola, que gerou uma aceleração em nosso processo de industrialização, o crescimento numérico da classe operária e a expansão das atividades sindicais. Esse contexto fez aumentar o interesse do governo brasileiro em controlar os diferentes fatores do processo produtivo industrial, visando à intensificação do processo de acumulação capitalista no país. Assim emergiu o interesse do Estado na regulação de um dos principais fatores que determinam o processo de industrialização, a força de trabalho, ao mesmo tempo em que se inicia a implementação de uma série de medidas assistenciais no país, como parte da formação do sistema de políticas sociais brasileiro.

Desde que emergiu no Brasil, por volta de 1930, a assistência social sempre esteve ligada à reprodução das condições de sobrevivência da classe trabalhadora. Essa prática esteve vinculada, prioritariamente, aos aparatos institucionais do Estado, sob o formato de política pública, tendo sua provisão legalmente assegurada. Porém, em meados do século XX, e mais recentemente, vemos crescer um vínculo cada vez maior dessa atividade com entidades privatistas de cunho neoliberal, que atrelam os trabalhadores aos interesses de classe que direcionam estas instituições, o que discutiremos mais adiante.

Com isso, pretendemos observar o contexto histórico e a relação existente entre o surgimento e o desenvolvimento de diferentes formas de participação política na construção das políticas sociais brasileiras como um todo.

## O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS DURANTE O GOVERNO VARGAS E O REGIME MILITAR

No caso brasileiro, a relação entre direitos sociais e trabalho começou a ser traçada com a legislação trabalhista da Era Vargas.

Apropriando-se de iniciativas de ajuda mútua, foram criados os institutos de previdência, que abrangiam apenas as principais categorias de trabalhadores que compunham a divisão sócio-técnica do trabalho nos anos 1940-1950. Ficaram de fora os trabalhadores rurais e os trabalhadores informais, cujo contingente tinha aumentado nos anos mais vigorosos da industrialização.

A aceleração do processo de industrialização brasileiro fez com que Getúlio Vargas definisse uma política nacional progressista e uma política trabalhista destinada a atrair o apoio operário. O Getulismo demonstrou sua enorme capacidade de captar algumas das principais reivindicações dos trabalhadores urbanos e reelaborá-las como se fossem um presente do Estado. Essa foi a base fundamental para manter seu projeto nacional-industrial. Mas, para isso, foi necessário também, como já foi dito, reprimir as lideranças operárias e sindicais de esquerda.

Entende-se que as leis trabalhistas instauradas neste período fazem parte de um conjunto de medidas adotadas pelo Estado com o objetivo de instaurar um novo modo de acumulação, não só atraindo o movimento operário, como também garantindo à economia empresarial um mercado de fatores regulados em que o preço da força de trabalho se encontrava reduzido. Ou seja, a legislação trabalhista coibia o excesso na exploração da mais-valia, mas reafirmava a dominação do capital.

Getúlio Vargas, ao instituir a Consolidação das Leis Trabalhistas (1943), unificando as leis trabalhistas, que estavam dispersas, e a Justiça do Trabalho, possibilitou um controle maior sobre a aplicação dessas leis. Foi a partir daí que se estabeleceu o marco legal das relações de trabalho, inicialmente para o meio urbano e, posteriormente, nos anos 1960, para o meio rural. Registre-se que a decisão de quem seria incluído ou não nos programas sociais estava diretamente ligada à posição dos trabalhadores na divisão sócio-técnica do trabalho e à constatação de quais trabalhadores constituíam uma ameaça política maior para os interesses da classe dominante; por isso, o operariado urbano teve prioridade nesta questão.

Alguns autores afirmam que, mais do que pensar na correlação de forças internas daquele momento histórico, o Estado Varguista buscava,

ao adotar determinadas ações, superar uma conjuntura internacional adversa que, com a queda do preço externo do café, dificultava a importação de tecnologias para o desenvolvimento industrial brasileiro. Além disso, os grandes centros se recuperavam da Crise de 1929, o que dificultava ainda mais alguma mudança na estrutura produtiva do país, gerando um processo de industrialização restringida, como o denomina Mello (1982). O que Vargas fez foi definir algumas medidas essenciais para um desenvolvimento industrial baseado em recursos escassos, revelando uma grande diretriz da política econômica adotada no período: o controle dos fatores produtivos enquanto instrumento de acumulação industrial.

A política sindical e trabalhista adotada por Vargas seria um exemplo claro dessa ação reguladora do Estado, sendo a fixação do salário mínimo em 1940 e a obrigatoriedade de um sindicato único atrelado ao Estado as principais ilustrações dessa política.

É necessário destacar que, para além de sua dimensão política, a fixação do salário mínimo foi um instrumento importante para a acumulação urbano-industrial. Isso porque, mesmo sendo fruto de mais de 200 greves da classe trabalhadora, ao substituir o mercado como instância formadora do preço da força de trabalho, o salário mínimo evitava o confronto direto entre capital e trabalho. Além disso, ao ser fixado em níveis biológicos, a lei do mínimo garantia aos empresários expressiva redução de gastos com a folha de pagamento, pois deslocava a produtividade de cada ramo da base de fixação dos salários. Vemos aí, claramente, a incorporação de uma reivindicação dos trabalhadores, fazendo avançar a subordinação do trabalho ao capital.

Os trabalhadores lutaram por décadas por uma série de direitos sociais como férias, redução da jornada de trabalho, descanso semanal remunerado, etc. e Vargas, ao finalmente atender a estas reivindicações, o fez como se fossem dívidas de um Estado *benefactor* e, mais do que isso, como um pai que dá para o seu povo o que ele precisa. E foi assim que se deu o período Varguista. Vinculando manipulação e repressão, a cultura política de Vargas combinou o controle que a legislação sindical implicava com as concessões da legislação social e trabalhista, aparentemente contraditórios, mas se combinando perfeitamente como repressão e direitos sociais

se combinaram e se combinariam em tantos outros momentos de nossa história política.

A partir do final dos anos 1950, o ambiente de conflito protagonizado pelos trabalhadores que buscavam retomar seu espaço na política nacional alcançou níveis expressivos, e foram surgindo novas formas de articulação de interesses que passavam ao largo da estrutura sindical oficial. Sem o rígido controle estatal, essas organizações passaram a envolver diversas parcelas da sociedade, com mobilizações em torno das bandeiras centradas na questão nacional e na alteração da estrutura corporativa. Lutavam também por aumento dos salários, melhoria nas condições de trabalho, apoio à política nacionalista e reformista e se posicionavam contra a carestia e a inflação.

No governo que assumiria em seguida, o vice-presidente João Goulart, herdeiro político de Getúlio Vargas, após a renúncia de Jânio Quadros, preconizou as chamadas ‘reformas de base’, o que refletiu negativamente junto às forças do centro e da direita. Ele apoiou o movimento dos trabalhadores em algumas greves e facilitou a organização do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), em 1962. Questionava-se o fato de ele estar encaminhando o país para uma ‘República Sindical’, deixando o Estado entregue aos dirigentes sindicais. Chegou-se a denunciar estoque de armamentos e quebra da hierarquia do Exército e da Marinha, causando indignação em amplos setores oficiais, o que foi habilmente explorado pelos conservadores que dariam um ‘Golpe de Direita’, em março de 1964, dando início a um período de regressão autoritária.

Ainda assim, foi na década de 1970 que se consolidou o sistema de políticas sociais brasileiro, ao completar o processo de construção institucional desencadeado desde os anos 1930. Durante o período militar, o aumento do número de assalariados e a incorporação de novas categorias de trabalhadores aos sistemas de proteção social, aliados à dinâmica centralizadora do autoritarismo, levaram a um deslocamento rumo à universalização dos direitos sociais. No entanto, a disseminação desses direitos não foi acompanhada por uma estrutura capaz de assegurar seu exercício, o que tornou precária a cidadania que se universalizava. Para Vianna (1998, p. 152), a modernização realizada pelos militares fez um percurso inverso à conduzida por Vargas: enquanto esta incorporou o mundo do trabalho organizado

à cidadania, a ditadura militar disseminou direitos sociais entre os excluídos, mas “nivelou esta cidadania social em patamares tão baixos que a estigmatizou, afastando do sistema público os trabalhadores formais e a imensa gama de novos segmentos médios assalariados.” Além disso, no período Vargas a clientela era pequena e estratificada, mas estava incorporada ao universo da cidadania, participando de decisões importantes através de suas lideranças. No regime militar, a população beneficiária se expandiu, mas os esquemas associativos que lhe asseguravam voz foram desmantelados. Sistemas centralizados se constituíam como máquinas burocráticas que tomavam decisões cujos efeitos atingiam milhares de cidadãos sem nenhuma participação dos interessados.

Neste sentido, Draibe (1998b, p. 30) considera que o sistema de políticas sociais desenvolvido no Brasil entre a década de 1930 e final dos anos 1970 pode ser apreendido sob o conceito de Estado de Bem-Estar Social, devido a suas definições, recursos institucionais mobilizados e resultados, mas o desempenho deste sistema foi “mediocre” e “sempre aquém das necessidades sociais da população.” No período militar, o binômio forte centralização, fragmentação institucional e corporativismo *versus* fracas capacidades estatais e participativas conferiu pouca transparência aos sistemas de políticas, “concorrendo tanto para a baixa *accountability* dos programas quanto para a inibição da força dos mecanismos de correção, modernização ou inovação institucional” (DRAIBE, 1998b, p. 5).

## MOVIMENTOS SOCIAIS E REDEMOCRATIZAÇÃO

Nos anos 1980, houve um recrudescimento dos movimentos sociais, tanto na área urbana quanto na rural, a partir do advento do chamado novo sindicalismo,<sup>1</sup> que buscava disseminar uma proposta de gestão sindical calcada nos núcleos de base da produção. A afirmação da autonomia

dos movimentos sociais frente ao governo estava em pauta novamente e tinha, principalmente, o intento de romper com a intervenção estatal em vigor desde a vitória do modelo de centralização do poder de Estado na esfera federal, iniciado com o Estado Novo. Os principais movimentos sociais da época convergiam para um grande ciclo reivindicativo que estabelecia conexões com a Igreja Católica, com grupamentos de esquerda e organizações não-governamentais (ONGs), abrigando também intelectuais e profissionais empenhados na ‘causa popular’, como afirma Doimo (1995).

No período de abertura, a proliferação de novas associações e partidos e a competição eleitoral influenciaram o processo de democratização e o debate político acerca da reestruturação das políticas sociais. Os princípios e conteúdos das reformas pretendidas foram, em grande parte, plasmados na Constituição de 1988, o que projetou um novo perfil para o sistema brasileiro de proteção social. As inovações introduzidas sugeriam um adensamento do caráter redistributivista das políticas sociais e de uma maior responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação. A Constituição de 1988 ainda ampliou os direitos trabalhistas e, no plano organizacional, levou à descentralização e à ‘ampliação dos graus de participação social’ nos programas, através dos conselhos.

O reordenamento institucional das políticas sociais, colocado em pauta a partir da Constituição de 1988, aponta para uma gestão ‘municipalizada’ e ‘participativa’. Segundo Torres (2003), a sociedade civil passou a funcionar como um mero ‘recurso gerencial’, tanto no que diz respeito ao controle social – tendo apenas função de fiscalização e controle das ações governamentais, e muito pouco poder de proposição – como quando a comunidade organizada é convocada como ‘parceira’ do Estado na execução de políticas via ‘organizações sociais sem fins lucrativos’, movimento que acompanha a lógica estabelecida também para as demais políticas sociais no Brasil. Para o autor:

<sup>1</sup> A classe operária que se destacou a partir de fins da década de 1970 apresentava características novas, sinal das profundas mudanças ocorridas nos anos da ditadura, como o desenvolvimento de novas experiências de resistência, organização e solidariedade operárias, novas concepções, práticas e novas lideranças sindicais. Duas vertentes sindicais foram as principais referências que convergiram neste novo movimento sindical: as oposições sindicais e os sindicalistas autênticos que se desenvolveram inicialmente entre os metalúrgicos de São Paulo e São Bernardo do Campo, respectivamente.

Um problema crucial dessa discussão, ao menos no que diz respeito à política de assistência social, seria se poderíamos admitir a novidade da participação da sociedade civil no processo decisório e de implementação desta política como sendo verdadeiramente a constituição de uma esfera pública que fosse capaz de rearticular a noção de espaço público, não necessariamente como sendo estatal, mas, principalmente, se ao incorporar o controle social na política de seguridade social brasileira após a Constituição de 1988 tivemos de fato o fortalecimento da sociedade civil na ótica gramsciana de uma “teoria ampliada do Estado”. (TORRES, 2003, p. 144).

Assistimos a grandes mudanças nos padrões de atuação dos movimentos sociais e ao aumento das chamadas organizações não-governamentais. As ONGs passam a assumir os espaços antes ocupados pelos movimentos sociais, modificando seu padrão antes combativo e de enfrentamento das décadas de 1970/1980 para um modelo de assistência e competição por recursos públicos e de agências financiadoras internacionais nos últimos anos.

Landim (1993) argumenta que a origem do que viriam a ser as ONGs brasileiras se confunde com a história da ‘educação popular’. Os personagens fundadores deste novo tipo de organizações são os ‘educadores de base’, ou seja, professores, religiosos, trabalhadores sociais que, em sua grande maioria, haviam participado antes de 1964 dos programas de alfabetização de adultos inspirados por Paulo Freire, dos movimentos de cultura popular promovidos por organizações estudantis e governos estaduais, bem como os projetos de educação e desenvolvimento comunitário, apoiados pela Igreja Católica.<sup>2</sup>

No entanto, com o projeto neoliberal que apareceu como estratégia hegemônica de reestruturação geral do capital face à crise, ao avanço tecnológico-científico, à reorganização geopolítica e às lutas de classe que se desenvolvem

pós-1970, as ONGs – que nos anos 1970 e 1980 eram articuladas a partidos, sindicatos e alas da Igreja progressista e estavam por trás da maioria dos movimentos sociais populares urbanos, sendo, por isso, consideradas ‘ONGs cidadãs’ (GOHN, 1998) – passaram a se estruturar como empresas (sem fins lucrativos), destituindo-se do caráter de movimento da classe trabalhadora e identificando-se a problemas sociais que abrangem cor, raça, sexo, religião, meio ambiente, alfabetização, direitos humanos, etc.<sup>3</sup>

Este projeto neoliberal se desdobrou basicamente em três frentes articuladas: a reestruturação produtiva, a reforma do Estado e o combate ao trabalho (às leis trabalhistas e às lutas sindicais e da esquerda). Iniciam-se, então, gradualmente, o processo de ‘ajuste’ capitalista no Brasil e, conseqüentemente, o amadurecimento da ideia de reformar o Estado, eliminando seus aspectos trabalhistas e sociais, herdados do período Vargas, e esvaziando as conquistas sociais contidas na Constituição de 1988.

O discurso que passa a ser utilizado pelas lideranças políticas é o de retomada do crescimento econômico, da inserção do Brasil em uma economia internacional e da necessidade de redefinição do papel do Estado.

## **A REFORMA DO ESTADO COMO PRESSUPOSTO DO PROJETO NEOLIBERAL**

O governo FHC colocou a reforma do Estado como condição imprescindível para a retomada do crescimento econômico e a melhoria do quadro social do país. A crise que atingia o país foi colocada pelo bloco dominante como uma crise da capacidade de sustentação financeira do Estado, o que exigia a redução dos gastos sociais. A reforma do Estado, com ênfase nas privatizações e na previdência social, juntamente com o desprezo das conquistas de 1988 no âmbito da seguridade social e outros, era vista como um caminho para o

<sup>2</sup> Muitos desses “agentes” tinham aprendido seu ofício em entidades como o MEB – Movimento de Educação de Base – e na FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional -, ambas fortemente ligadas à Igreja e seu trabalho pedagógico de assistência e promoção social.

<sup>3</sup> A postura de confronto entre movimentos e Estado, que demarcou o caráter das ações que os movimentos sociais adotaram nas relações com o poder público, e que foi constante até o advento da Constituição de 1988, é substituída pela ideia de parceria entre o Estado e a sociedade civil organizada.

‘projeto de modernidade’ que o Governo pretendia implantar. Outro aspecto desta reforma foi a *publicização*, que se expressou na criação das agências executivas e das organizações sociais e na regulamentação do terceiro setor para a execução de políticas públicas. Segundo Behring e Boschetti (2007), esta regulamentação levou ao Termo de Parceria com ONGs e Instituições Filantrópicas, cujo objetivo era a implementação das políticas. Ao transferir as responsabilidades para a sociedade, sob a justificativa do voluntariado, da solidariedade e da cooperação, o Governo forçou um retorno à família e às organizações sem fins lucrativos como agentes de bem-estar, em substituição da política pública.

Assim, a descentralização, a participação social e as parcerias constituíam as diretrizes da reestruturação das políticas sociais. Os programas sociais brasileiros adquiriram um decisivo formato ‘participativo’, com os conselhos setoriais ocupando um lugar central nas discussões acerca das políticas sociais (DRAIBE, 1998a). Este arranjo institucional não é inédito, pois o modelo moldado desde a década de 1930 já envolvia inúmeros conselhos. A democratização, a Constituição de 1988 e iniciativas do Governo e da sociedade civil, no entanto, levaram à explosão do número de conselhos no final dos anos 1980 e na década seguinte. A descentralização é o ponto de confluência e convergência entre a agenda governamental e as agendas setoriais dos conselhos. Estes atuam como promotores da multiplicação das instâncias coletivas locais e estaduais, estimulando a reorganização da política social e dos programas nos municípios e nos estados, levando a um padrão mais descentralizado.

Apesar de Behring e Boschetti (2007) apontarem para dificuldades na realização dos sentidos de participação e no fortalecimento da democracia nos conselhos, Draibe (1998a) afirma que:

Do ponto de vista dos membros não-governamentais, são inegáveis as vantagens oferecidas pela forma conselho à construção e exercício da cidadania. Os conselheiros reconhecem amplamente que os conselhos constituem insubstituíveis canais e espaço de negociação e construção de consensos, eficazes tanto na relação sociedade civil/governo quanto entre as partes da sociedade que, de outro modo, não se encontrariam. (DRAIBE, 1998a, p. 9).

No entanto, esse caráter indiferenciado desta proposta de participação política acaba por sugerir que o enfrentamento da crise depende da formação de um projeto de natureza ‘transclassista’, já que o desenvolvimento socioeconômico do país beneficiaria a todos, indistintamente, razão maior do discurso da colaboração e do salvacionismo indiferenciado. Politicamente, esta estratégia tem como consequência a formação de uma vontade política ‘universal’, que independe da inserção dos sujeitos sociais na estrutura social, em detrimento a um projeto de classe e de corte anticapitalista.

Em função deste encaminhamento, os principais movimentos sociais surgidos no país nos anos 1990 possuem uma suposta natureza policlassista e são destituídos do caráter de movimento da classe trabalhadora. Como exemplos, temos as campanhas em favor da cidadania, contra fome, pela ética na política, etc., que são radicalmente diferentes das experiências organizativas dos trabalhadores, construídas ao longo da década de 1980.

Esse discurso de superação conjunta da crise acabou neutralizando a organização política dos trabalhadores brasileiros depois de uma década de lutas reativas e ofensivas contra a ditadura, o autoritarismo e a concentração do capital, iniciadas no pós-1964.

Até o início dos anos 1990, observou-se no Brasil um processo de radicalização dos movimentos sociais. No entanto, a realidade de país capitalista periférico somado ao fator de uma administração federal fortemente influenciada pelas orientações de organismos internacionais de gerenciamento do mercado, como foi conhecida a *Era FHC*, possibilitou que, apesar deste novo impulso nos movimentos sociais desde o processo de redemocratização e suas tentativas de desenvolvimento e inovação no que diz respeito à proteção social, a política econômica do país fosse encaminhada no desmonte do serviço público responsável pela garantia dos direitos sociais e pela flexibilização dos direitos trabalhistas.

Apenas dizer que o neoliberalismo impôs essas contenções ao movimento social é muito limitado. A reestruturação produtiva, a desregulamentação da economia e a mundialização do capital (CHESNAIS, 1996) provocaram um aumento da concorrência entre

as empresas, fazendo com que muitas firmas nacionais demitissem em massa seus trabalhadores e fechassem as portas. A precarização e a flexibilização se expandiram, eliminando trabalhadores estáveis e contratando de acordo com a necessidade de produção.

Mas um componente ideo-político importante também acabou contribuindo para o enfraquecimento do sindicalismo combativo na década de 1990. O fim da União Soviética na virada dos anos 1980 para os anos 1990 provocou um forte sentimento de derrota no movimento e fortaleceu a ideia de um capitalismo vitorioso e de um socialismo vencido. Isso enfraqueceu parcelas significativas da esquerda, sindical e partidária, ligadas ao modelo soviético, fazendo com que muitos abandonassem a perspectiva de avanço da esquerda e migrassem, ao longo da década de 1990, para o lado mais conservador.

Os sindicatos tiveram reforçados seus aspectos mais assistenciais, apresentando uma tendência inversa à que foi verificada na década de 1980 no Brasil, pois naquele período os sindicatos romperam com esse tipo de ação e incorporaram como fundamental a luta pelos interesses da classe trabalhadora em sua totalidade. Hoje, aparecem como debates prioritários os fundos de pensão, a assistência médica hospitalar, as sedes campestres, os convênios variados e empresas de empréstimos, estas últimas para fazer frente aos baixos salários. A ação sindical, também como fruto desse processo, volta-se para o debate da divisão do lucro, para a gestão coletiva das empresas privadas, para as câmaras setoriais, entre outras questões.

Foi neste contexto que vimos um *boom* das ONGs e do chamado Terceiro Setor. Entendemos que, independente da proposta particular das ONGs, a maioria delas, devido a políticas explícitas por parte dos próprios governos, passou a assumir um papel substitutivo ao Estado. Substituem-se programas nacionais e regionais por iniciativas 'locais' incapazes de oferecer uma cobertura suficiente e cujo impacto é praticamente nenhum quando se trata de grandes contingentes populacionais em situação de pobreza.

Atualmente, é difundida a utilização dos termos 'organizações da sociedade civil' ou 'organizações do Terceiro Setor'. O termo

sociedade civil remete à tradição da filosofia política europeia, reatualizada no contexto histórico recente da resistência a regimes autoritários, sobretudo na América Latina e no Leste Europeu. Já o conceito de terceiro setor remete a práticas norte-americanas e, por isso, não é neutro, conforme afirma Landim (1999, p. 63):

É de procedência norte-americana, contexto onde associativismo e voluntariado fazem parte de uma cultura política e cívica baseada no individualismo liberal, em que o ideário dominante é o da precedência da sociedade em relação ao Estado.

Assim sendo, o termo é construído a partir de um recorte da sociedade em esferas: o Estado (primeiro setor), o mercado (segundo setor) e a sociedade civil (terceiro setor), como se o político pertencesse ao estatal, o econômico ao mercado e o social remetesse apenas à sociedade civil, numa visão reducionista.

Com relação à emergência do Terceiro Setor no Brasil, pode-se dizer que:

Deu-se com a crise da década de 1970 e avança na sua efetivação em concomitância com o projeto neoliberal. Podemos afirmar que aqui os possíveis embaraços para sua implantação não causam grandes transtornos, porque o Estado brasileiro, no processo histórico de desenvolvimento capitalista, tem sido um fiel aliado do capital em detrimento das suas competências e atribuições no terreno da reprodução social. (MENEZES, 2000, p. 110).

O "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado" lançado pelo governo FHC pregava que o Estado deveria subsidiar a área social, recusando a tarefa de promover um padrão de igualdade social e assumindo que o mercado era o meio mais eficiente para prover aos indivíduos as suas condições sociais de existência. A ideia era que o Estado, ao permitir a retomada do crescimento econômico por meio da eficiência do mercado, levaria a um processo de desenvolvimento social.<sup>4</sup> Assim, o argumento da crise fiscal do Estado serviu de pretexto para a restrição e redução de direitos, transformando as políticas sociais em

<sup>4</sup> No entanto, Costa (2006, p. 172) afirma que "o bolo cresceu e nunca foi dividido, conforme atestam os índices de concentração da riqueza e renda do país."

ações pontuais e compensatórias direcionadas para compensar os efeitos da crise. As políticas preventivas e redistributivas tornaram-se limitadas, prevalecendo, segundo Behring e Boschetti (2007), o trinômio 'privatização, focalização e descentralização.'

A transferência de parte das responsabilidades do Estado para as 'comunidades' organizadas em ações de parceria com as denominadas organizações não-governamentais está diretamente ligada à desregulamentação do papel do Estado proposta pelo ideário neoliberal. Isso faz ressurgir o discurso de participação comunitária e o estímulo a iniciativas privadas nas ações sociais.

A privatização das políticas sociais no Brasil e na América Latina tem como consequência uma dualidade no acesso a estes serviços, criando um setor público para pobres, sem recursos e cada vez mais sem financiamento; e um setor privado, para quem pode pagar, cada vez mais subsidiado com recursos públicos. Neste contexto, Vianna (2004) considera que o sistema de proteção social plasmado na Constituição de 1988 pretendia-se abrangente e redistributivo, mas, apesar das britânicas intenções reformistas, o modelo brasileiro se tornou americano – as provisões públicas se resumem a 'parcos' benefícios para os pobres, enquanto os que podem pagar recorrem a planos ou seguros privados.

Ao se desviar a atenção das minimalistas ações estatais para as supostas novas respostas do terceiro setor, escondem-se os verdadeiros fenômenos e esvaziam-se os debates sobre eles: a desregulação da relação capital x trabalho; os preceitos democráticos; a anulação da perspectiva de superação da ordem vigente; a precarização do trabalho e do sistema de proteção social (estatal) ao trabalhador e ao cidadão; e o peso no trabalhador dos custos do ajuste estrutural orientado segundo as necessidades do grande capital. Para Behring e Boschetti (2007, p. 173):

A consolidação da seguridade social brasileira, e da política social brasileira de uma forma geral, [...] depende da reestruturação do modelo econômico, com investimentos no crescimento da economia, geração de empregos estáveis com carteira de trabalho, fortalecimento das relações formais de trabalho, redução do desemprego, forte combate à precarização,

transformação das relações de trabalho flexibilizadas em relações de trabalho estáveis, o que, conseqüentemente, produzirá ampliação de contribuições e das receitas da seguridade social e, sobretudo, acesso aos direitos sociais.

Apesar disso, entendemos a importância da mobilização da sociedade contra a fome e a miséria, porém, não podemos ignorar que estas ações são emergenciais e dão respostas imediatas. Sendo assim, não resolvem a médio e longo prazo as causas da fome e da miséria, consolidando uma relação de dependência dessa população por essas ações.

A partir daí, compreendemos o debate hegemônico acerca do Terceiro Setor como funcional à reestruturação do capital, ao passo que colabora na formulação de respostas às sequelas da questão social, implicando a perda de direitos de cidadania, a precarização e focalização das políticas sociais e a remercantilização e refilantropização da questão social, afetando profundamente tanto os setores mais carentes quanto o conjunto dos trabalhadores (MONTAÑO, 2002).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo trabalho científico que pretende discutir temas atuais não pode considerar-se concluído, mas sim em constante aprofundamento. Apresentaremos, então, apenas algumas considerações finais acerca da temática proposta.

Como discutido, as políticas sociais, atualmente, ainda se encontram distanciadas da esfera dos direitos e, por isso, aproximam-se do âmbito da filantropia, estando este fenômeno em constante reatualização, como pudemos observar, através da ampliação do Terceiro Setor, composto principalmente pelas ONGs, no enfrentamento da questão social.

Já se sabe que a clivagem de classe no acesso aos bens e serviços de bem-estar pode ocasionar quadros desastrosos, como afirma Vianna (1998). Destacamos ainda o fato de que isso não se trata de suposição, já que em países onde o neoliberalismo já se encontra em estágio avançado vemos o desenvolvimento crescente do que Soares (2003) e Behring e Boschetti (2007) chamariam de 'políticas sociais pobres para pobres'. Segundo as autoras, mesmo os

serviços sociais essenciais foram mercantilizados, dada sua profunda conexão com a política econômica monetarista e de duro ajuste fiscal, através de um processo tido como natural, em que as pessoas passaram a pagar pelos serviços, sendo que aquelas que não podem pagar necessitam comprovar sua pobreza para que o Estado intervenha, prestando serviços cada vez mais focalizados aos ‘comprovadamente’ pobres.

As políticas assistenciais ou de promoção social, embora dirigidas aos trabalhadores, interpretam os interesses desta classe segundo a visão dos grupos que controlam o Estado. As políticas de seguridade social nunca foram totalmente universalizadas em nosso país: se de um lado a despolitização reafirmou o caráter subordinado das políticas sociais ao econômico, impedindo que elas fossem do campo mercantil para o campo dos direitos; de outro, a industrialização pela ‘revolução passiva’ fez aumentar o que chamamos de mercado informal de trabalho.

No Brasil, este setor informal já ocupa uma significativa parcela da economia. O trabalho dos camelôs é um exemplo de alternativa de geração de renda, principalmente nas grandes cidades, cujo processo de desenvolvimento econômico atrai mão-de-obra em demasia, provocando uma concentração urbana que promove problemas relativos às condições de vida e moradia, como também de trabalho, através do aumento das fileiras do chamado *exército industrial de reserva*. Este setor é atingido pela difusão ideológica dos meios de comunicação de massa que o caracteriza como ‘classe perigosa’, em um fenômeno conhecido como criminalização da pobreza.<sup>5</sup> Este processo ganha o debate político ao se constatar que os movimentos sociais também passam a ser associados a ações ilegais e que supostamente provocam desordem. Estes argumentos são semelhantes aos utilizados para a repressão ao trabalho dos camelôs, gerando também, ao que tudo indica, uma criminalização do trabalho.

Cabe retomar outros pontos que consideramos fundamentais acerca da temática

proposta. São eles: a importância de se vincular as políticas sociais ao campo dos direitos e assim efetivá-las, afastando-as do campo da filantropia e resgatando os avanços contidos na Constituição de 1988; repensar as ações das ONGs, superando a concepção de que a sociedade civil é apenas um recurso gerencial do Estado; a necessidade de se rediscutir o financiamento público das políticas sociais, dado que o neoliberalismo tem deslocado o fundo público, colocando-o à disposição da acumulação do capital; e a necessidade de se reconhecer a sociedade civil como uma arena privilegiada da luta de classes, resgatando, assim, a luta dos movimentos sociais em defesa de um projeto efetivamente democrático de sociedade.

Destacamos ainda que um projeto democrático e popular de sociedade no qual se pode estender a cidadania a todos, subordinar a economia ao desenvolvimento da população e recriar uma nação livre no contexto mundial deve buscar resgatar o potencial da sociedade civil no enfrentamento das mais sofisticadas e invisíveis formas de dominação, hoje implementadas pelo mercado e pela sociedade de consumo, pela burocracia e tecnocracia, e pela indústria cultural e política da sociedade do espetáculo (DEBORD, 1998).

## REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

COIMBRA, C. **Operação Rio – o mito das classes perigosas: um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública**. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2001.

COSTA, L. C. da. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do estado no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2006.

<sup>5</sup> Para Coimbra (2001), as elites do Estado se converteram à ideologia do livre mercado, advinda do Consenso de Washington, diminuindo suas prerrogativas frente à questão social, impondo à ela um tratamento penal, através do estabelecimento de uma relação entre pobreza e criminalidade, onde a pobreza se identifica com “classe perigosa”. Esse contexto tem sido corroborado por toda a subjetividade construída pela mídia em torno do mito das classes perigosas, contribuindo para que a preocupação com a segurança atinja seu auge, servindo como justificativa para o investimento massivo numa política cada vez mais coercitiva.

DEBORD, G. **A sociedade do espetáculo: comentários sobre a sociedade do espetáculo.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

DRAIBE, S. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. **Caderno de Pesquisa, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas Unicamp**, Campinas, n. 35, p. 4-38, 1998a.

\_\_\_\_\_. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. **Caderno de Pesquisa, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas Unicamp**, Campinas, n. 32, p. 1-31, 1998b.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

GONH, M. da G. O novo associativismo e o terceiro setor. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 19, n. 58, p. 9-23, 1998.

LANDIM, L. **A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome.** 1993. 410 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em

Antropologia Social do Museu Nacional e da UFRJ, Rio de Janeiro, 1993.

\_\_\_\_\_. Notas em torno do terceiro setor e outras expressões estratégicas. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 4, p. 61-98, 1999.

MELLO, C. **O capitalismo tardio.** São Paulo: Brasiliense, 1982.

MENEZES, M. T. C. G. de. Estado, terceiro setor e filantropia empresarial: a nova face da antiga parceria. **Revista Serviço Social & Movimento Social**, São Luís, v. 1, p. 95-117, 2000.

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

SOARES, L. T. **O desastre social.** Rio de Janeiro: Record, 2003.

TORRES, J. C. Sociedade civil como recurso gerencial? Indagações acerca da política de assistência social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 73, p. 142-156, 2003.

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização perversa da seguridade social no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 1998.

Recebido: 20/10/2008

*Received:* 10/20/2008

Aprovado: 04/03/2009

*Approved:* 03/04/2009

Revisão: 24/06/2009

*Review:* 06/24/2009