Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

THIAGO PILONI

A INTERVENÇÃO SOCIAL DO TERCEIRO SETOR NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO: O FETICHE DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E DA SOLIDARIEDADE VOLUNTÁRIA

VITÓRIA
2010

THIAGO PILONI

A INTERVENÇÃO SOCIAL DO TERCEIRO SETOR NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO: O FETICHE DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E DA SOLIDARIEDADE VOLUNTÁRIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Nakatani

VITÓRIA
2010

THIAGO PILONI

A INTERVENÇÃO SOCIAL DO TERCEIRO SETOR NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO: O FETICHE DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E DA SOLIDARIEDADE VOLUNTÁRIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Nakatani

Banca Examinadora

_____

Prof. Dr. Paulo Nakatani
Universidade Federal do Espírito Santo

_____

Profª. Drª. Eugênia Célia Raizer
Universidade Federal do Espírito Santo

_____

Profª. Drª. Izabel Cristina Ferreira Borsoi
Universidade Federal do Espírito Santo

VITÓRIA
2010

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus combativos e contestadores colegas de curso, que tanto provocaram reflexões, registrando minha admiração especial pelo Mestre Rafael Vieira Teixeira, com quem pude compartilhar importantes inquietações.

Em tempo, agradeço também aos exemplares professores da Universidade Federal do Espírito Santo, em especial aos Doutores Paulo Nakatani, Izildo Corrêa Leite e Reinaldo Antônio Carcanholo e às Doutoras Ana Targina Rodrigues Ferraz, Eugênia Célia Raizer e Isabel Cristina Ferreira Borsoi, que tiveram imensa capacidade e empenho ao ensinar, bem como paciência e sabedoria ao ouvir e responder minhas muitas dúvidas.

Saibam todos que os agradecimentos aqui postos são sinceros, pois cada um de vocês, em diferentes momentos do curso, foi responsável pela formação de um novo homem.

Dedico este trabalho aos meus pais, Alysson e Vera, sempre preocupados com os meus caminhos e duros em suas críticas, e à minha bela esposa Caroline, que com olhos admirados, suportou minha estranha transformação.

RESUMO

Trata-se de trabalho que analisa de forma crítica o terceiro setor, não como um fato isolado, mas como um fenômeno inserido no contexto de reestruturação do capitalismo na nova ordem neoliberal. Passando por importantes matrizes político-ideológicas como o liberalismo e a social-democracia, busca-se entender o papel do Estado e os contornos da política social em tempos de neoliberalismo. A partir de uma investigação da ofensiva neoliberal no Brasil e no mundo, a pesquisa (documental e bibliográfica) procura desmistificar as promessas do chamado terceiro setor. Para tanto, apóia-se na tradição marxista e na leitura gramsciana de sociedade civil.

Palavras-chave: política social; neoliberalismo; terceiro setor.

ABSTRACT

This thesis critically analyses the third sector, not as an isolated event, but as a phenomenon associated to the current restructuring of capitalism in the new neoliberal order. It examines important political and ideological theories such as liberalism and social democracy, and aims to delineate the role of the State and the boundaries of social policy in times of neoliberalism. Based on a study of the neoliberal leap in Brazil and worldwide, the research (documentary and bibliographic) seeks to demystify promises of the so-called third sector. For this purpose, the marxist tradition and the gramscian view of the civil society are pillars.

Keywords: social policy; neoliberalism; the third sector.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

SUMÁRIO

Introdução 09

1. Perspectivas teóricas acerca do papel do Estado na promoção da política social 15
1.1. Notas iniciais 15
1.2. O Estado liberal e a desnecessidade de uma política social 16
1.2.1. A influência do contratualismo para a virada burguesa 16
1.2.2. Mais mercado e menos Estado 20
1.2.3. A intervenção social em tempos de hegemonia liberal 21
1.3. Social-democracia: uma proposta de Estado capitalista de bem-estar 24
1.3.1. A intervenção estatal na busca do pleno emprego e da proteção social 24
1.3.2. Os diversos modelos de Estado de bem-estar 27
1.4. A crítica marxista: o Estado burguês e os limites da política social 31
1.4.1. Teoria marxista do Estado 31
1.4.2. O capitalismo e os reais limites da política social 35

2. O neoliberalismo e os seus reflexos sociais 39
2.1. Teoria e práticas neoliberais nas economias do centro 39
2.2. O neoliberalismo na periferia latino-americana 44
2.3. A ofensiva neoliberal no Brasil 50
2.3.1. A crise do Estado desenvolvimentista e o processo de redemocratização .. 50
2.3.2. Uma nova estrutura constitucional 53
2.3.3. Collor, FHC e Lula: da ortodoxia à boa gestão neoliberal 56
2.4. O desajuste social resultante da opção neoliberal 62

3. O terceiro setor como instrumento de intervenção social no Brasil: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e o Programa Comunidade Solidária .. 67
3.1. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado 67
3.2. Programa Comunidade Solidária 84
3.3. Terceiro setor: muitas promessas 90

4. O fetiche do terceiro setor 93
4.1. Afinal, o que é sociedade civil? 93
4.2. Desmistificando o terceiro setor 102
4.2.1. Analisando oposições: Estado x sociedade civil, público x privado e governamental x não governamental 104
4.2.2. A estranha abrangência do terceiro setor e a ingenuidade quanto às suas finalidades não lucrativas 113
4.2.3. Promessas do terceiro setor: a farsa da participação democrática e da solidariedade voluntária 118

Conclusão 125

Referências 134

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

INTRODUÇÃO

A pesquisa aqui proposta busca desmistificar o terceiro setor e suas promessas na promoção do bem-estar coletivo, entendendo-o não como uma realidade contemporânea isolada, mas como um dos instrumentos de redefinição do papel do Estado capitalista em tempos de neoliberalismo e de constantes crises, em uma perspectiva de totalidade do fenômeno social, sempre buscando atingir a essência da realidade social.

Analisar de forma crítica o terceiro setor é uma tarefa ousada. Mais ainda, é um verdadeiro desafio contestar a responsabilidade social e a participação solidária da sempre bem intencionada, vaga e acrítica sociedade civil. Trata-se de proposição contra-hegemônica em período de pensamento único.

O ideário terceiro-setorista realiza uma segmentação da realidade social em Estado (primeiro setor), mercado (segundo setor) e sociedade civil (terceiro setor). O terceiro setor representaria uma solução intermediária de intervenção social, distinta de uma resposta estatal, tida como burocrática e ineficiente, e de um mercado perseguidor do lucro, incompatível, por sua natureza, com a prestação de serviços sociais. Na verdade, parte-se da perspectiva neoliberal acerca do papel do Estado na promoção da política social.

O neoliberalismo propõe o resgate do liberalismo e contrapõe o Estado providência desenhado pela social-democracia. Esclarecendo: inicialmente, o Estado foi enaltecido pela burguesia e utilizado como “aliado” na transposição do modo de produção feudal para o sistema capitalista. No entanto, após a concentração de poderes econômicos e políticos, a mesma burguesia motivou o fortalecimento do mercado, como sinônimo de liberdade, imprescindível para a concretização dos interesses do capital. Trata-se de momento da história em o que os teóricos liberais passam a buscar a imposição de limites ao poder estatal. Em meio à crise do sistema capitalista, contudo, o livre mercado e o Estado mínimo são postos em xeque, surgindo uma proposta de Estado intervencionista, limitador do mercado e promotor do bem-estar social (matriz teórica social-democrata). No entanto, após nova crise do capitalismo, vale ressaltar, realidade cíclica do referido modo de

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

produção, a intervenção estatal ganhou robustas condenações, a partir de uma ideologia neoliberal que reina até os dias atuais.

Para compreender tal oscilação de entendimento quanto ao papel do Estado em diferentes momentos da história, faz-se necessária não só a aproximação em relação às perspectivas liberal e social-democrata, mas também um estudo da crítica marxista ao Estado capitalista e aos reais limites da política social em tal ambiente.

Segundo a abordagem marxista, o Estado seria fundamental para assegurar a própria reprodução do sistema capitalista, sendo o poder estatal um verdadeiro garantidor da manutenção das relações de produção. Com isso, a partir do marxismo, quando analisado o intervencionismo do Estado, não pode ser deixado de lado o estudo sobre a sua natureza de classe, sob pena de não se apreender em sua totalidade os problemas que envolvem o tema.

A abordagem marxista permite a constatação dos limites das perspectivas liberal e social-democrata, já que as mencionadas balizas teóricas conduzem a um debate da política social apartado do modo de produção capitalista, limitando-se a discutir a proteção social no campo da eficiência na solução dos problemas sociais, sem questionar, contudo, as naturais limitações impostas pelo próprio capitalismo. A tradição marxista na abordagem da política social significa a superação dos referidos limites, só assim deixando claros os verdadeiros contornos da política social em sociedades capitalistas.

O capitalismo neoliberal vigente na atualidade impôs-se a partir do Estado, facilitador da reafirmação do poder do capital financeiro. Assim, apesar de o termo neoliberalismo indicar a liberdade do mercado e do capital, não é possível afirmar que o Estado perdeu toda a sua função. O que se percebe é que o capital financeiro aproveitou-se da crise da década de 1970 e, diante da incapacidade das políticas keynesianas de reativação da economia, apresentou-se como alternativa para o crescimento. Conclusão: o Estado seria reduzido na esfera social, mas um verdadeiro parceiro do capital.

A América Latina serviu de laboratório para os experimentos neoliberais, sendo que

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

na década de 1990, este já era o ideário hegemônico em boa parte do continente. Um marco decisivo para tanto foi o Consenso de Washington, encontro organizado na capital dos Estados Unidos, patrocinado pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento e pelo próprio governo norte-americano, com a finalidade de discutir políticas econômicas para a América Latina no contexto da economia mundial. Partindo da premissa de que as causas da crise econômica latino-americana eram a excessiva intervenção estatal e o populismo econômico, o Consenso de Washington propôs um pacote de medidas de estabilização por meio de políticas fiscal e monetária ortodoxas com ênfase no mercado e na redução do aparato estatal.

No Brasil, a partir do esgotamento do modelo de Estado desenvolvimentista e da chamada crise da dívida, o neoliberalismo encontrou terreno fértil para se proliferar. Após o processo de redemocratização, iniciou-se uma adesão à ortodoxia neoliberal com reformas orientadas para o mercado e enxugamento do Estado, sobretudo na sua dimensão social.

Não há como negar que a sinalização liberal da Era Sarney já indicava a opção brasileira pelo neoliberalismo, ainda no período de transição democrática. Contudo, é com Collor, FHC e Lula que, em níveis diversos, o Brasil transitou entre a ortodoxia e a boa gestão neoliberal. O resultado foi o completo desajuste social.

Mas foi na Era FHC que o neoliberalismo reinou e, com ele, via de consequência, o terceiro setor ganhou efetivo espaço como instrumento de intervenção social no Brasil. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e o Programa Comunidade Solidária foram marcos desta época, que irradiam sua influência até hoje.

O primeiro, idealizado pelo então Ministro Bresser Pereira, implantou um modelo de administração gerencial, com o objetivo de imprimir eficiência no atendimento das demandas sociais pelo Estado. Tal estudo partiu da premissa de que o Estado é incapaz de garantir sozinho e diretamente uma política social universal, devendo este financiar e subsidiar os serviços sociais mediante dotação orçamentária, a partir de parcerias com o terceiro setor. O Estado, com isso, reduziria seu papel de

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

prestador direto de serviços, mantendo-se apenas como regulador e provedor, principalmente de serviços sociais como educação e saúde.

Já o Programa Comunidade Solidária, também criado pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso para compensar as políticas de ajuste econômico da época e os seus incontestáveis efeitos sociais negativos, utilizou-se do discurso de participação solidária como princípio fundamental.

Em ambos os casos, o terceiro setor foi enaltecido e tornou-se um fetiche, apresentado como uma proposta de parceria entre o Estado e a sociedade civil, em uma busca constante de eficiência a partir do repasse de serviços sociais estatais para as organizações não-governamentais, mais um aspecto da orientação neoliberal para a América Latina.

A questão é que a perspectiva neoliberal de sociedade civil é diversa daquela desenvolvida por Antonio Gramsci, o que dificulta ainda mais o correto entendimento da proposta terceiro-setorista.

Na verdade, a sociedade civil, na paradigmática abordagem de Gramsci, também é Estado, cumpre alertar, Estado em sua concepção ampliada, que é formado pela sociedade civil (aparelhos privados de hegemonia) e pela sociedade política (Estado coerção ou Estado em sentido estrito). A sociedade civil em Gramsci é inseparável da noção de totalidade, ou seja, da luta entre as classes sociais. Assim, para Gramsci, não há oposição entre sociedade civil e Estado.

Aliás, como resultado da acrítica perspectiva de sociedade civil, muitas são as contestáveis oposições sustentadas pelos difusores do neoliberalismo: Estado x sociedade civil, público x privado e governamental x não-governamental. Além disso, constata-se uma incrível abrangência do conceito de terceiro setor, que engloba a um só tempo, por exemplo, uma pequena associação de moradores e a Fundação Roberto Marinho; todas voltadas a um abstrato “bem comum”.

Além das mencionadas oposições, bem como da já aludida (e estranha) abrangência das entidades do terceiro setor, chama-se a atenção ainda para a

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

ingenuidade quanto às finalidades não lucrativas do terceiro setor. Somadas todas essas informações, entre outras tantas, esta dissertação investiga com olhos desconfiados as promessas de avanço da democracia e da solidariedade, que supostamente seriam consequências naturais da nova modalidade de intervenção social.

Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental com as seguintes fontes:

a) Livros e artigos com foco (1) na política social e no terceiro setor, analisados a partir do fenômeno do neoliberalismo; (2) nos reflexos do neoliberalismo no Brasil; (3) na política econômica brasileira a partir da década de 1990; (4) no Plano Diretor da Reforma do Estado e no Programa Comunidade Solidária; (5) na proposta de implementação de uma administração gerencial no Brasil; (6) na concepção gramsciana de sociedade civil.
b) Documentos oficiais e legislação que tratam do terceiro setor.

Optou-se pela pesquisa bibliográfica e documental por se apresentar como mais adequada ao objeto proposto, viabilizando a sua investigação a partir de uma avaliação crítica do terceiro setor, sob o paradigma do neoliberalismo.

O presente trabalho encontra-se dividido em quatro capítulos. No primeiro deles, serão analisadas as perspectivas teóricas acerca do papel do Estado na promoção da política social, capítulo dedicado ao estudo das principais matrizes teóricas políticas, desde o liberalismo, com a negação da promoção social pelo Estado, passando pela social-democracia, que tenta compatibilizar capitalismo e bem-estar, e, por fim, a importante crítica marxista, apontando os reais limites da política social em um Estado capitalista.

No segundo capítulo, a aproximação será em relação ao neoliberalismo e os seus reflexos sociais, tratando de sua teoria e prática nas economias do centro e da periferia latino-americana. Neste tópico, também será analisada a ofensiva neoliberal no Brasil e o desajuste social dela resultante.

No terceiro capítulo deste trabalho, o terceiro setor será pesquisado como

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

instrumento de intervenção social no Brasil, a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e do Programa Comunidade Solidária. Por fim, o quarto e último capítulo da dissertação será dedicado ao atual fetiche do terceiro setor. Para tanto, partindo dos estudos de Gramsci sobre a sociedade civil, buscar-se-á a desmistificação do ideário terceiro-setorista e das suas promessas de ampliação da participação democrática e da solidariedade voluntária.

Pois bem, ao trabalho.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS ACERCA DO PAPEL DO ESTADO NA PROMOÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL

1.1. Notas iniciais

Não há como investigar o terceiro setor no contexto do neoliberalismo sem antes estabelecer quais as possíveis abordagens teóricas em relação ao papel do Estado e aos respectivos limites da promoção da política social.

Apesar da existência de outras interpretações sobre a natureza do Estado capitalista e, via de consequência, sobre os reais contornos da proteção social, optou-se por estudar o referido tema a partir de três paradigmas teóricos de ordem política: o liberalismo, a social-democracia e o marxismo.

A opção pela dimensão essencialmente política tem uma razão de ser. É que há uma tendência atual de tratar a proteção social de uma maneira eminentemente tecnicista, pragmática, a partir de uma visão (distorcida) de um Estado blindado de influências de classes. Uma ideia de política social submissa à política econômica, em que a garantia dos direitos sociais é tratada no campo da eficiência, exclusivamente como boa gestão de recursos públicos.

Como bem alertam Mathias e Salama (1983), a natureza de classe do Estado é, em regra, encoberta. O Estado aparece situado acima das classes. No entanto, o Estado não é neutro. É sim um garante de regras aparentemente igualitárias.

> Essa ilusão é reforçada por vários fatores: onipresença hoje do Estado, relativa continuidade das administrações em relação à sucessão dos governos, nível atingido pela legitimidade desses últimos (MATHIAS; SALAMA, 1983, p. 23).

A verdade é que não há como analisar de forma crítica o atual modelo neoliberal de terceiro setor, com sua tríplice e supostamente harmônica aliança “Estado, mercado e sociedade civil”, sem partir do pressuposto de que o Estado capitalista, apesar da aparente renovação dos governantes, continua o mesmo, com a mesma estrutura

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

burocrática. E o pior, toda essa estrutura, todo esse aparelho estatal, encontra-se à disposição da classe dominante burguesa (MANDEL, 1977).

Segundo Fabrício de Oliveira, “as funções do Estado tendem a se modificar historicamente” e o seu papel oscila em um “movimento pendular”, sendo que “a legitimação de sua forma de atuação encontra, em cada um desses períodos, respaldo em um conjunto de explicações teóricas que a sustentam e justificam” (2009, p. 24). Assim, desde a transição feudalismo-capitalismo, ora a classe dominante apoiou-se no Estado para garantir o modo de produção capitalista, ora procurou reduzi-lo, fortalecendo, via de consequência, o mercado.

Como o ideário neoliberal representa um resgate do liberalismo do Estado mínimo e uma contraposição à perspectiva social-democrata de Estado social, não há forma mais apropriada de interpretar os novos instrumentos de intervenção social advindos do terceiro setor, senão a partir de um amplo estudo das principais matrizes políticas.

1.2. O Estado liberal e a desnecessidade de uma política social

1.2.1. A influência do contratualismo para a virada burguesa

Segundo a teoria contratualista ou concepção contratual-burguesa sobre a natureza do Estado, idealizada, entre outros, por John Locke e Jean-Jacques Rousseau, os homens, inicialmente isolados, partiram de um estado de natureza e uniram-se por um contrato social para a formação do Estado. Tal pacto teria retirado os homens de um estado de isolamento original, oportunizando uma situação contida, legal, com regras conhecidas. Com isso, aos olhos dos contratualistas, sem o Estado só restaria a barbárie e a selvageria (FONTES, 2006).

Para Locke, o estado de natureza era um estado de liberdade, em que a lei era a razão e o limite do direito de um homem era o direito do outro homem. Assim, todos eram iguais e independentes, mas a ninguém era autorizado prejudicar a vida, a saúde, a liberdade ou as posses do outro (LOCKE, 1978).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Ao tratar da propriedade, o iluminista inglês esclareceu que Deus deu o mundo aos homens em comum, mas que a intervenção do trabalho sobre a terra a tornou propriedade privada. E como assegurar a tranquilidade necessária ao gozo da propriedade? Por meio do Estado. Nesse sentido, os indivíduos isolados, por conveniência e inclinação à sociedade, consentem em instituir um corpo político (LOCKE, 1978).

Outro questionamento poderia surgir: por que abandonar um estado de natureza de completa liberdade para se sujeitar ao domínio de um poder estatal? Partindo da ideia de que o principal objetivo da união dos homens em comunidade é a preservação da propriedade, três são as respostas: faz-se necessária uma lei estabelecida e aceita mediante consentimento, assim como um juiz indiferente e imparcial para aplicar a referida lei e, por fim, um poder de execução da lei, um monopólio de poder (LOCKE, 1978).

Os críticos da obra de John Locke enfatizam a sua natureza elitista e o desequilíbrio resultante da sustentada acumulação ilimitada da propriedade, criadora de uma sociedade de classes em que a igualdade e a cidadania estariam restritas àqueles que têm interesse na proteção da propriedade, ou seja, apenas aos que possuem fortuna.

Partindo do mesmo estado de natureza, Jean-Jacques Rousseau idealizou um pacto social em que os homens somam força em prol de uma vontade geral e sob a direção suprema desta. Com o contrato social, o homem ganha a liberdade civil e a propriedade de tudo que possuía. Perde, por outro lado, a liberdade natural e o direito ilimitado.

Para Rousseau, o contrato social não faz o povo perder a soberania, pois não é criado um Estado separado dele mesmo. E mais, a ideia é que o ato de vontade pelo qual o governante é instituído pelo povo não submete este àquele (ROUSSEAU, 1978).

É possível afirmar que J. J. Rousseau, apesar de liberal, ultrapassa o elitismo de John Locke e propõe uma visão mais democrática do poder (soberania popular e

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

vontade geral), além, é claro, de apresentar propostas de solução de questões sociais (escravidão, por exemplo). Rousseau chega a criticar a propriedade privada, contudo, não propõe meios para a sua abolição (GRUPPI, 1980). Nasce com Rousseau a concepção democrático-burguesa do Estado moderno.

A compreensão de Estado a partir do contratualismo é flagrantemente individualista, "no sentido de que o indivíduo humano preexistia ao Estado, de que os homens partiriam de uma condição natural em que são indivíduos soltos", ao contrário da abordagem marxista, em que "o homem é um ser social" e só se torna homem "na medida em que vive e trabalha em sociedade; de outra forma seria um animal, um bruto" (GRUPPI, 1980, p. 14).

Como destaca Carlos Montaño, para Marx, o Estado não é "a eliminação do tenso estado de natureza e a instauração da paz", perspectiva contratualista, mas sim, sob outra ótica, "a substituição da 'guerra de todos contra todos' pela guerra de uma fração contra outra (luta de classes)" (2007, p. 123).

Luciano Gruppi tece críticas à perspectiva de Estado como resultado de um contrato entre indivíduos:

> Ora, do ponto de vista histórico, isso é pura fantasia, pois o homem só se torna homem vivendo em sociedade com outros homens, só organizando socialmente sua própria vida. Imaginar que um indivíduo possa ser homem antes de organizar-se em sociedade não passa de uma típica projeção ideológica do individualismo burguês. É no modo de produção burguês que cada um individualmente se põe em relação com outro indivíduo, sem ter consciência do caráter social dessas relações econômicas (1980, p. 14).

Mas qual a importância de uma abordagem preambular do contratualismo burguês para o estudo do papel do Estado e das configurações da política social sob a perspectiva liberal? À época, a burguesia, com seus ideais revolucionários (precursores da Revolução Francesa), passou a contestar o absolutismo monárquico e, para tanto, partiu da concepção contratualista de Estado para se consolidar politicamente como classe dominante.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Na transição entre o feudalismo e o capitalismo, o Estado ganhou significativa importância, pois a partir dele foi possível “liquidar com o particularismo regional fundado na existência da economia natural e nas deficientes vias de comunicações e para garantir a delimitação das fronteiras nacionais, indispensável para a implementação dessas políticas” (OLIVEIRA, 2009, p. 27). Como se sabe, o feudalismo é um período da história em que “Estado e governante fundem-se”, centralizando poder “numa única entidade, ungida pelo poder divino” (OLIVEIRA, 2009, p. 28-29).

Em contraposição, os pensadores da Revolução Francesa trouxeram a proposta de um Estado desvinculado do poder divino, limitado por uma série de mecanismos contra o poder absoluto e o arbítrio. A virada burguesa é muito bem retratada por Fabrício de Oliveira:

> Enquanto o sistema capitalista avançava na construção de suas bases, a existência de um Estado forte, com grande poder regulatório e intervencionista na vida social e econômica do país, revelou-se altamente funcional para os objetivos da burguesia nascente. À medida, entretanto, que o capitalismo sentiu-se suficientemente confiante para andar com os seus próprios pés, dispensou essa tutela, apontando-a como contrária aos seus interesses e à sua indispensável liberdade para garantir mais rapidamente, em escala crescente, a sua reprodução. Com essa mudança, a liberdade de que desfrutava o Executivo, na figura do monarca, para impor sua vontade, viu-se enfraquecida e sua atuação limitada a poucas atividades. O avanço das ideias que se opunham ao absolutismo, associado ao surgimento das explicações mecânicas do mundo combinaram-se para dar lugar à construção das bases da teoria econômica, em que ao Estado estaria reservado papel importante, mas complementar às forças endógenas de reprodução do sistema (2009, p. 29).

O Estado intervencionista, necessário à transição entre os modos de produção feudal e capitalista, agora seguia em direção a um Estado reduzido, submisso ao que se passou chamar mercado.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

1.2.2. Mais mercado e menos Estado

A partir da vidada burguesa, os economistas clássicos (Adam Smith, David Ricardo e John Stuart Mill) passaram a sustentar a livre concorrência e a autorregulação do mercado como condições para a melhor alocação de recursos e para o ponto de equilíbrio da economia.

O desafio de conciliar as atividades econômicas de um grande número de pessoas e, ao mesmo tempo, garantir a liberdade, tem, como solução, aos olhos dos liberais, o livre mercado (FRIEDMAN, 1985).

E o Estado? Seria eliminado com o livre mercado? Não. Pelo contrário, seria o árbitro, aquele que determina as regras do jogo. De acordo com Friedman, "o liberal consistente não é um anarquista" (1985, p. 39). Na verdade:

> […] o que o mercado faz é reduzir sensivelmente o número de questões que devem ser decididas por meios políticos – e, por isso, minimizar a extensão em que o governo tem que participar diretamente do jogo (FRIEDMAN, 1985, p. 23).

Segundo o liberalismo, "o mercado disporia [...] de mecanismos estabilizadores automáticos, por meio da concorrência, capazes de corrigir seus desequilíbrios e garantir eficiência se não sofresse interferências externas" (OLIVEIRA, 2009, p. 31), vale dizer, interferências de ordem estatal[1]. Desta forma, considerando o Estado uma força extrema:

> […] sua presença na vida econômica era vista como uma barreira que impedia a sociedade de alcançar essa eficiência. Isto porque, ainda de acordo com essa argumentação, desde que cada indivíduo tenha liberdade de escolher as atividades de seu interesse e em que apresente condições de obter maiores ganhos, o resultado final deste processo seria, no conjunto, benéfico para toda a sociedade. Por isso, o Estado deveria

[1] Surge aqui o conceito de eficiência, norteador dos atuais contornos do neoliberalismo, sobretudo em relação à política social.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> manter-se à margem do sistema econômico, sem nele intervir e restringir-se a garantir a defesa e a segurança do país (OLIVEIRA, 2009, p. 35).

Para os liberais, diante da incapacidade (ou falta de interesse) do mercado de atuar em determinadas áreas, sobretudo na produção de bens e serviços de consumo coletivo, tais como defesa nacional e segurança pública, e pela indispensabilidade destas à sociedade, caberia ao Estado satisfazer tais demandas.

Na perspectiva liberal, os papéis básicos do Estado numa sociedade livre seriam a manutenção da lei e da ordem, a definição do direito de propriedade, a garantia dos contratos e a promoção da competição.

A teoria geral do liberalismo norteia a conclusão sobre o papel do Estado em relação à política social: tendo liberdade para agir, os indivíduos não precisam do paternalismo estatal, pois o livre mercado e a venda da força de trabalho são as ferramentas necessárias para uma vida promissora. E mais, a soma das vitórias individuais de cada um gera o bem-estar coletivo. A política social é, portanto, desnecessária.

1.2.3. A intervenção social em tempos de hegemonia liberal

Com a decadência do feudalismo e o surgimento do capitalismo, houve uma modificação drástica das condições de vida e de trabalho da quase totalidade da população. A reação das classes dominantes da época combinou assistência aos necessitados com repressão aos ditos desocupados.

O sistema feudal baseava-se em relações de dependência muito fortes dos trabalhadores, geralmente servos, em relação aos senhores feudais, e as condições de vida e de trabalho eram extremamente precárias. Mas eram exatamente esses laços de dependência que, de alguma forma, protegiam os trabalhadores (servos, artesãos, aprendizes, etc.) e não-trabalhadores pobres da época. Havia certo sentimento de coletividade, de necessidade de proteção mútua.

Na Idade Média, a pobreza não era pensada como um problema, mas sim como

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

resultado da vontade divina. Era uma pobreza naturalizada. A forte presença da religião e o pensamento até então dominante fizeram da pobreza parte da ordem natural das coisas. Um argumento da época, fundamentado na visão religiosa cristã, era de que a pobreza era necessária para que os ricos pudessem redimir seus pecados (LEITE, 2008).

Robert Castel destaca que “em uma época em que os meios de enriquecimento através do comércio e das especulações financeiras ainda provocam sentimento de culpa [...] a caridade representa a via por excelência da redenção e o melhor investimento para o além”. Nesse sentido, “estabelece-se um comércio entre o rico e o pobre, com vantagens para as duas partes: o primeiro ganha sua salvação graças à sua ação caridosa, mas o segundo é igualmente salvo, desde que aceite sua condição” (CASTEL, 1998, p. 64 e 65).

Resultado dessa verdadeira “economia de salvação” e da busca de proteção pelos pobres, estes, segundo Leite, “durante a Idade Média, não eram desfiliados, não se encontravam desenraizados de seu próprio meio social” (2008, p. 211).

Na origem do capitalismo, as relações entre os indivíduos, entre ricos e pobres, proprietários e não-proprietários, passaram a ter outra dimensão. O que passou a vigorar com o novo sistema foi o individualismo. Os trabalhadores, diferentemente do que ocorria na Idade Média, tornaram-se desfiliados, não pertencentes a coletividade alguma. Ao contrário, ao se transferirem do mundo rural para o mundo urbano, perdem seus laços de proteção e acabam caindo numa espécie de indigência, que agora não permanece localizada em um espaço mais reservado aos pobres, mas que perambula entre os ricos, proprietários, burgueses, e os incomoda.

Daí que a visão sobre os trabalhadores também se modifica. Eles, antes de serem vistos como trabalhadores, são vistos como pobres que precisam ser contidos, vigiados, porque se tornaram uma ameaça. Não trabalhar significa vagabundagem, o que, a partir desse momento, pode-se constituir numa espécie de delito. Trata-se de período em que a intervenção social, de forma geral, teve como norte a manutenção da ordem e a punição da vagabundagem, com iniciativas assistenciais de caridade privada e ações filantrópicas.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

No período que antecedeu a Revolução Industrial, uma vasta legislação inglesa demonstrou o caráter repressivo das ações, com a imposição do trabalho e a proibição da mendicância, impedindo a circulação da força de trabalho com um apoio reduzido àqueles que se fixassem em seus postos.

A Lei dos Pobres (*Poor Law*), de 1601, a Lei de Domicílio, de 1662, e a *Speenhamland Act*, de 1795, são exemplos da supracitada legislação, que estabeleceu, entre outros, a obrigação do trabalhador pobre aceitar qualquer trabalho, com limitada possibilidade de negociar a sua remuneração.

A histórica Nova Lei dos Pobres (*New Poor Law*), que data de 1834, trouxe um novo marco, agora com o predomínio do ideário liberal do trabalho como única fonte de renda, revogando a incipiente e precária assistência assegurada anteriormente. O quadro passou a ser de liberdade e mobilidade da força de trabalho, no entanto, sem qualquer proteção. Na verdade, percebeu-se o potencial do trabalho livre para a acumulação capitalista.

Diante da revolta da população com sua degradante condição de vida, o desenho de Estado liberal mostra sua submissão aos interesses burgueses e, com o monopólio da força, atua sob a direção do capital. Como ressaltam Behring e Boschetti, no decorrer do século XIX, “as estratégias burguesas para lidar com a pressão dos trabalhadores [...] vão desde a requisição de repressão direta pelo Estado, até concessões formais pontuais na forma de legislações fabris, mas em geral seguidas pela burla da ação pública” (2007, p. 54).

O quadro histórico de tragédia social imposto pela Revolução Industrial, a luta dos trabalhadores por melhores condições de vida e a resistência da classe burguesa em ascensão permitem inúmeras conclusões sobre a perspectiva liberal da época, de clara negação da política social, com a proposição de um Estado mínimo, indiferente ao custo social imposto pelo modo de produção capitalista.

A reduzida intervenção estatal na forma de políticas sociais pode ser compreendida a partir dos elementos essenciais do liberalismo: predomínio do individualismo,

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

irresponsabilidade do Estado em relação ao bem-estar da coletividade, naturalização da pobreza, a ser minorada com a caridade privada, Estado neutro e árbitro, com função complementar ao mercado. Enfim, a política social para os liberais deve ser paliativa, voltada tão somente aos indivíduos sem condições de competir no mercado de trabalho (crianças, idosos e deficientes), sob o fundamento de que os auxílios sociais geram acomodação (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

É certo, contudo, que entre o fim do século XIX e o início do século XX, apesar da hegemonia do pensamento liberal, alguns avanços na proteção social foram constatados, sobretudo em função das lutas dos trabalhadores, influenciadas pela social-democracia e pelo marxismo.

1.3. Social-democracia: uma proposta de Estado capitalista de bem-estar

1.3.1. A intervenção estatal na busca do pleno emprego e da proteção social

Como já visto, o Estado oferece os elementos para formatar, consolidar e sustentar as bases do capitalismo, sobretudo pela fragilidade política da burguesia em um período da história em que já centralizava o poder econômico, mas não o político. Quando sedimentado o novo sistema, o Estado tornou-se um empecilho para o avanço do capital, prevalecendo a doutrina da livre concorrência e dos mecanismos autorreguladores do mercado.

Quando o capitalismo competitivo cede espaço ao monopolista, os alicerces do liberalismo começam a ruir. A tese liberal de que o livre mercado e a venda da força de trabalho resultariam em bem-estar coletivo é posta em xeque.

Entre os inúmeros fatores históricos que conduziram à decadência do liberalismo como pensamento hegemônico e, como consequência, o avanço da social-democracia, estão a Grande Depressão da década de 1930 e o fortalecimento dos movimentos operários. Não resta dúvida, no entanto, que o maior catalisador da consolidação da proposta de um Estado intervencionista e, em tese, atento à promoção do bem-estar coletivo, foi a Crise de 1929 e os seus reflexos sociais. Fabrício de Oliveira lembra que:

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> Somente com os desdobramentos da crise de 1929, que provocaram quedas acentuadas nos níveis de renda e de emprego da economia capitalista em geral, é que serão dadas as condições objetivas para que se justifique, nos campos teórico e prático do pensamento econômico dominante, a intervenção do Estado na economia. Tarefa que coube a John Maynard Keynes desenvolver com brilhantismo em seu trabalho lapidar sobre o emprego, o juro e a moeda, de 1936 (2009, p. 40).

J. M. Keynes surge com uma proposta de mitigar a crise econômica com a intervenção estatal. Cumpre enfatizar, contudo, que o keynesianismo não significou o abandono do capitalismo ou a socialização dos meios de produção. Pelo contrário, é possível afirmar que a intervenção do Estado voltou a ser necessária para impedir a própria derrocada do sistema[2].

Contestando a mão invisível do mercado e o equilíbrio econômico pela autorregulação, Keynes propõe a ampliação do papel do Estado para salvar o regime capitalista. Segundo Keynes, o individualismo do empresariado não permitiria uma visão global da economia. Caberia ao Estado, nesse sentido, restabelecer a visão global e, com isso, promover o bem-estar (OLIVEIRA, 2009).

O Estado teria, assim, funções distributivas e estabilizadoras. As primeiras, minimizando as desigualdades e garantindo a coesão social, e as segundas, com políticas de pleno emprego e estabilidade dos preços, orientadas para atenuar as naturais flutuações do mercado (OLIVEIRA, 2009). Os mecanismos utilizados para tanto seriam a planificação da economia, uma política salarial e de controle de preços, a distribuição de subsídios, uma política fiscal, a oferta de créditos e políticas sociais. Em resumo, os pilares do keynesianismo são o pleno emprego e a busca da igualdade social por meio de serviços públicos e políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

A partir das ideias de John Maynard Keynes, as políticas sociais se generalizaram,

[2] Segundo a crítica de Elaine Behring e Ivanete Boschetti, “para o capital, a regulação estatal só faz sentido quando gera um aumento da taxa de lucro” (2007, p. 91).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

resultando no surgimento do Estado de bem-estar nas economias desenvolvidas.

Como adiantado, os movimentos operários (sobretudo o inglês) também tiveram grande importância para a vitória da social-democracia. Diante do avanço do capital, as péssimas condições de vida dos trabalhadores tensionavam cada vez mais a contradição capital-trabalho. Entre os reflexos da Revolução Industrial e o avanço do capitalismo monopolista está, por exemplo, o ingresso de mulheres e crianças no mercado de trabalho para complementar a renda familiar, em condições absolutamente precárias.

Os movimentos operários encontravam-se fortemente influenciados pelo marxismo revolucionário, contudo, o surgimento da proposta social-democrata de Estado de bem-estar fez com que abrissem mão de um projeto mais radical e passassem a buscar conquistas parciais e reformas imediatas, avançando, desta feita, na dimensão dos direitos sociais. Neste contexto, ocorre o fortalecimento da social-democracia como projeto político hegemônico, que sustenta que a política social resulta também em mobilização de poder, pois erradica a pobreza e o desemprego, reduzindo as divisões sociais e aumentando as capacidades políticas.

Como bem enfatiza João Antônio de Paula (2001), a social-democracia surgiu como uma incorporação de certos temas da luta socialista, e “conseguiu civilizar o capitalismo”. No entanto, em tom crítico, conclui que:

> É assim, como tentativa de resposta às demandas do movimento operário, que vai se constituir e generalizar-se o Estado de Bem-estar. Este processo, no plano político-ideológico, foi protagonizado pela social-democracia européia, que tendo ocupado por várias vezes e muito tempo vários governos, acreditou estar pavimentando o caminho para um certo socialismo, ao mesmo tempo em que cancelava o marxismo revolucionário (2001, p. 35).

O novo modelo de intervenção, em linhas gerais, gira em torno da promoção de políticas indutoras de investimentos e geradoras de emprego, bem como de políticas redistributivas. Surgem, assim, ações estatais de estabilização e de redução das

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

desigualdades (OLIVEIRA, 2009).

É a partir do Plano Beveridge, publicado em 1942, idealizado pelo inglês William Beveridge, que se inicia uma política social com a busca da superação das desigualdades sociais a partir do paradigma de uma seguridade ampliada. Trata-se, sem sombra de dúvidas, de um sistema identificado à proposta social-democrata.

Antes do Plano de Sir Beveridge, prevalecia a lógica dos seguros sociais do alemão Otto Von Bismarck, uma ótica securitária privada, não universal, reduzida apenas a determinadas categorias profissionais. No modelo dos seguros, era exigida uma contribuição direta e, com isso, os benefícios eram financiados com recursos dos empregados e dos empregadores. Já no padrão beveridgiano, o financiamento da proteção social dá-se por impostos, com uma gestão pública.

Behring e Boschetti, a partir dos estudos de Mishra, resumem o projeto beveridgiano nos seguintes pontos:

> 1) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais; e 3) implantação de uma “rede de segurança” de serviços de assistência social (2007, p. 94).

O que se percebe é que o Plano Beveridge fundiu diversas medidas esparsas até então existentes, ampliando os planos de seguro social e padronizando os benefícios. A partir da experiência inglesa, difundiu-se a motivação ao pleno emprego, bem como o desenvolvimento de sistemas nacionais de previdência e de saúde, serviços de educação e habitação, sem falar na assistência aos idosos, crianças e portadores de necessidades especiais.

Influenciados pelas propostas de Keynes, Beveridge e, em certa medida, Bismarck,

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

desenvolveram-se o Estado de Bem-Estar Social inglês (*Welfare State*), o Estado Providência francês (*Etat-Providence*) e o Estado Social alemão (*Sozialstaat*), principais matrizes do modelo social-democrata de Estado.

1.3.2. Os diversos modelos de Estado de bem-estar

Cabe registrar que o Estado de bem-estar proposto pela social-democracia não seguiu o mesmo padrão de desenvolvimento em todos os países capitalistas desenvolvidos.

Antes de realizar uma análise de tais distintos padrões, cumpre tratar de duas possíveis abordagens do Estado de bem-estar: a estruturalista e a institucional. De acordo com a abordagem estruturalista, o *welfare state* seria um produto do desenvolvimento do modo de produção capitalista, com a destinação dos recursos excedentes da produção para a previdência social. Já a abordagem institucional parte da ideia de que as instituições democráticas influenciaram o desenvolvimento do *welfare state*, evitando o isolamento entre a economia e as instituições sociais e políticas (ESPING-ANDERSEN, 1991).

De acordo com Esping-Andersen (1991), outra possível abordagem sobre o bem-estar social em ambiente capitalista é a da classe social enquanto agente político. Segundo tal teoria, a política parlamentar é capaz de servir interesses antagônicos aos do capital. Nesse sentido, o bem-estar não seria apenas um instrumento de alívio para os males do capitalismo, mas uma oportunidade de mobilização do poder pelos partidos trabalhistas e de esquerda. Uma das críticas a tal perspectiva é a sua visão linear de poder, não sendo possível afirmar que o aumento de cadeiras no parlamento pelas classes subalternas resultará em desenvolvimento de um *welfare state*.

Mas afinal, como conceituar um Estado social?

> Uma definição comum nos manuais é a de que ele envolve responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos. Esta definição passa ao largo da questão de saber se as

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> políticas sociais são emancipadoras ou não; se ajudam a legitimação do sistema ou não; se contradizem ou ajudam o mercado; e o que realmente significa “básico”? (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 98)

Para o desafio de encontrar uma definição para o Estado providência, Esping-Andersen (1991) fala em três linhas de estudos comparativos: nível de despesas sociais, tipos de benefícios e serviços e nível de emprego e modelo abstrato de avaliação de programas.

O primeiro critério (nível de despesas sociais), bastante limitado, vincula o *welfare state* às despesas com a área social. Trata-se de critério precipitado, pois os programas sociais implantados nem sempre representam o compromisso com o bem-estar e, da mesma forma, não resultam obrigatoriamente no nascimento do Estado social (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Já a segunda abordagem representa um avanço na avaliação e conceituação do Estado do bem-estar social. Afinal, trata-se de:

> [...] abordagem que força os pesquisadores a saírem da caixa preta dos gastos para o conteúdo dos *welfare state*: programas direcionados versus programas universalistas, as condições de elegibilidade, o tipo de benefícios e serviços e, talvez o mais importante, em que medida o nível de emprego e a vida profissional fazem parte da ampliação dos direitos do cidadão (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 100).

Há ainda uma terceira abordagem, que “consiste em selecionar teoricamente os critérios com os quais julgar os tipos de *welfare state*. Isto pode ser feito comparando-se estes últimos com um modelo abstrato e então avaliar os programas ou *welfare state* como um todo” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101).

Analisando as experiências concretas de diversos países, é possível afirmar que existem três modelos de *welfare state*: a) aqueles com predominância na assistência social; b) aqueles com previdência social estatal compulsória e com direitos bastante amplos (dependentes de contribuições); c) aqueles com benefícios básicos e iguais

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

para todos, independentemente de ganhos, contribuições ou atuação no mercado. A partir dos estudos de Esping-Andersen, as pesquisadoras Boschetti e Behring (2007) distinguem os países em três diferentes variações (regimes) de *welfare state*. O quadro abaixo busca classificá-los e explicá-los:

Welfare state liberal	*Welfare state* conservador	*Welfare state* social-democrata
Predominam a assistência aos comprovadamente pobres, com reduzidas transferências universais e planos modestos de previdência. São exemplos de países que adotaram tal modelo: Estados Unidos, Canadá e Austrália.	Preservação das diferenças de *status*, estando os direitos sociais intimamente ligados à classe e ao *status*. Forte influência do modelo de seguros sociais de Bismarck. São exemplos de países que adotaram tal modelo: Áustria, França, Alemanha e Itália.	Os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais estendem-se às novas classes médias. Promoção de igualdade com melhores padrões de qualidade dos serviços. São exemplos de países que adotaram tal modelo: Suécia, Dinamarca e Escandinávia.

É importante destacar que a opção por este ou por aquele regime está relacionado à natureza da mobilização de classe, às estruturas de coalização política e ao legado histórico da institucionalização do regime (ESPING-ANDERSEN, 1991). Nesse sentido:

> As forças históricas por trás das diferenças de regime são interativas. Envolvem, em primeiro lugar, o modelo de formação política da classe trabalhadora e, em segundo, a edificação de coalizões políticas durante a transição de uma economia rural para uma sociedade de classe média. A questão da edificação das coalizões políticas é decisiva. Em terceiro lugar, as reformas anteriores contribuíram decisivamente para a institucionalização das preferências de classe e do comportamento político (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 115).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Como visto, o papel do Estado e o desenho da política social proposto pela social-democracia, que deu origem ao Estado de bem-estar em países desenvolvidos, é um estudo que exige uma abordagem interativa das suas causas, do papel de tal sistema na sociedade e dos diversos fatores que moldaram e orientaram o seu desenvolvimento diferenciado nas nações que optaram por essa via.

1.4. A crítica marxista: o Estado burguês e os limites da política social

1.4.1. Teoria marxista do Estado

Inicialmente, vale lembrar que Karl Marx dedicou significativa parte de sua obra ao estudo da gênese e do desenvolvimento do modo de produção capitalista. Sendo assim, não há como pensar o papel do Estado capitalista e a política social desenvolvida em tal ambiente sem levar em consideração a crítica marxista.

O "marxismo como arma crítica" é muito bem compreendido por João Antônio de Paula (2001, p. 46), para quem:

> A obra de Marx é uma permanente reflexão crítica, sobre diversos aspectos da realidade social, crítica radical do existente, crítica como intervenção possível num mundo que só é apreensível, e transformável, por meio da *práxis*, da permanente suspeição, que buscando construir o mundo como liberdade, tem que fazê-lo pela construção da autonomia do social, pela radical distribuição do poder, da riqueza, da informação (2001, p. 49).

Segundo a abordagem em estudo, o Estado aparece como fundamental para assegurar a reprodução do capitalismo. Assim, como já enfatizado na introdução deste capítulo, não há como se falar em neutralidade do Estado. Isso porque ele é o garantidor da manutenção das relações de produção e participa de modo decisivo na instituição destas relações.

O Estado nem sempre existiu, sendo certo que o seu nascimento encontra-se

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

relacionado à divisão social do trabalho. Tal divisão resultou no surgimento das classes sociais e, via de consequência, no aparecimento do Estado com o monopólio das funções primitivamente exercidas pela coletividade (MANDEL, 1977).

> [...] até certa altura do desenvolvimento da sociedade, antes de ser dividida em classes sociais, certas funções, tais como a das armas ou a administração da justiça, eram exercidas coletivamente – por todos os membros adultos da comunidade. Só quando esta sociedade se desenvolve mais, no momento em que aparecem classes sociais, é que estas funções são retiradas à coletividade e reservadas a uma minoria que passa a exercê-las de modo especial (MANDEL, 1977, p. 12).

No sistema feudal, em que o senhor era o dono absoluto do seu reino, este era o único com direito ao porte das armas, único com poder de polícia, único com direito a cunhar moedas e a cobrar impostos. Como o senhor feudal não conseguia exercer sozinho todas as funções, passou a delegar tais poderes aos seus servos, homens não livres, que não faziam nada em oposição à classe senhorial. Assim, o período conhecido como feudalismo nada mais representou que o domínio total, ideológico, legal, científico, artístico, da classe à época dominante: os senhores feudais (MANDEL, 1977).

Com o fortalecimento econômico da burguesia (comerciantes, banqueiros e negociantes), o Estado passou a ser dominado pelos modernos capitalistas. Os burgueses passaram a manter o Estado e a cobrar sua efetiva participação nas decisões políticas. Desde então, todo o aparelho estatal encontra-se à disposição da classe burguesa. A hierarquia do aparelho do Estado moderno é, na verdade, um espelho da hierarquia da sociedade capitalista. Seguindo tal raciocínio, de acordo com a teoria marxista do Estado, “todas as funções governativas reduzem-se” a “vigilância e controle da vida da sociedade, no interesse da classe dominante” (MANDEL, 1977, p. 27-28).

O Estado, de acordo com Ernest Mandel (1977), é uma entidade criada pela sociedade para fiscalizar o funcionamento diário da vida social. Sua existência, para esse propósito, está ligada à existência de conflitos sociais. O Estado, nesse

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

sentido, “é o produto e a manifestação do caráter inconciliável das contradições de classe”, ao contrário do que é pregado pelos ideólogos burgueses, que tratam o Estado como “órgão de conciliação de classes” (LÊNIN, 1980, p. 226).

> Segundo Marx, o Estado é um órgão de dominação de classe, um órgão de opressão de uma classe por outra, é a criação da ‘ordem’ que legaliza e consolida esta opressão moderando o conflito de classes. Segundo a opinião dos políticos pequeno-burgueses, a ordem é precisamente a conciliação das classes e não a opressão de uma classe por outra; moderar o conflito significa conciliar, e não tirar às classes oprimidas determinados meios e processos de luta pelo derrubamento dos opressores (LÊNIN, 1980, p. 226).

Na visão de Lênin (1980), o exército permanente e a polícia nada mais são que os principais instrumentos de força do poder do Estado. E qual o motivo de tal força? Conter a revolta dos oprimidos contra os seus exploradores, a classe burguesa dominante.

Como já visto, para triunfar, o capitalismo depende do triunfo do Estado, já que fazem parte da mesma constituição orgânica. Depende também da persistência da desigualdade entre as classes sociais e da relação de exploração. Entender o papel do Estado burguês é entender como a classe dominante justifica sua dominação e preserva o consenso (OLIVEIRA, 2009).

A coesão social tornou-se possível, apesar da exploração, a partir da aparente separação (e também aparente relação neutra) entre o aparelho de coerção (Estado) e a classe dominante (burguesia), sendo historicamente um elemento fundamental para a dominação.

A partir desta perspectiva, acumulação e legitimação são as duas formas de atuação do Estado para garantir a reprodução do sistema capitalista. A acumulação é a valorização do capital, garantindo lucratividade à classe dominante. Já a legitimação é a necessidade de obter consenso e apoio das classes sociais subalternas às ações do Estado, garantindo, com isso, a coesão social. Segundo Fabrício de

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Oliveira, “é nessa espécie de ‘fio da navalha’ que o Estado [capitalista] deve procurar equilibrar-se para manter as condições de sua reprodução” (2009, p. 64).

A teoria marxista do Estado apresentada nos parágrafos anteriores merece algumas adequações quando analisados países periféricos como o Brasil. E a explicação, no caso do Estado brasileiro, é simples. Trata-se de país que não experimentou as mesmas etapas de desenvolvimento do capitalismo que as nações desenvolvidas. No Brasil, a implantação do sistema capitalista não ocorreu a partir de um processo revolucionário burguês de ruptura com o feudalismo, mas do desenvolvimento de uma oligarquia nacional agrária e de um esquema de exportação de matérias-primas e importação de produtos industrializados.

A posterior adoção da estratégia de industrialização por substituição das importações aponta para uma aliança entre o capital nacional, o Estado e coesões da classe trabalhadora, numa espécie de neocolonialismo. As características desse período da história brasileira são a forte intervenção estatal, a participação engajada dos trabalhadores (como produtores e consumidores) e transferência de tecnologia produzida nos países centrais (MONTAÑO, 2007).

Na periferia de forma geral, o modo de produção capitalista não foi gerado pelo desenvolvimento das contradições internas. Ele foi trazido do exterior e foi o grande motivador do subdesenvolvimento. E mais, nos países periféricos, o Estado não é apenas um garante das relações de produção capitalistas, mas um “produtor direto dessas relações” (MATHIAS; SALAMA, 1983, p. 28).

Nos países periféricos, quanto menos sedimentada a burguesia, maior será a intervenção do Estado. O Estado torna-se substituto dos capitalistas. Ele financia a implantação da infra-estrutura mínima, da indústria leve e da pesada, pela inexistência de uma burguesia industrial sólida. Conclusão:

> O Estado substitui os capitalistas incapazes de modo quase integral nos setores onde efetivamente se revela que eles não podem se desenvolver. Deduz-se a ação do Estado das dificuldades encontradas pela burguesia (MATHIAS; SALAMA, 1983, p. 37).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Assim, quando analisado o intervencionismo do Estado na periferia, não pode ser deixado de lado o estudo sobre a sua natureza de classe, sob pena de não se apreender a totalidade dos problemas que envolvem o tema.

Entendido o papel do Estado sob a perspectiva marxista, resta agora apoiar-se nesta abordagem crítica para entender a política social como um fenômeno inserido no contexto do capitalismo.

1.4.2. O capitalismo e os reais limites da política social

A importância da aproximação que se propõe neste ponto do trabalho está na constatação dos limites das perspectivas liberal e social-democrata. Referidas balizas teóricas conduzem a um debate da política social apartado e autônomo do modo de produção capitalista, uma visão de proteção social despida de um marco teórico claro na avaliação. A partir de tais análises, limita-se a discutir a política social no campo da eficiência na solução dos problemas sociais, sem questionar, contudo, as naturais limitações impostas pelo próprio sistema capitalista, este sim combustível da injustiça social e empecilho para a equidade (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

A tradição marxista na abordagem da política social significa a superação dos mencionados limites, só assim deixando claros os verdadeiros contornos e possibilidades de produção de bem-estar em sociedades capitalistas (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Incorporar tal abordagem ao estudo das políticas sociais não é tarefa tão simples. É que a obra de Marx não traz uma teorização minuciosa sobre as questões de bem-estar social. A verdade é que quase nenhuma das modernas ferramentas de política social havia surgido quando da sua produção científica.

Outro motivo pelo qual Marx não se ocupou das políticas sociais foi “a própria concepção que ele tinha da sociedade capitalista, vista como uma forma de organização social essencialmente oposta à idéia mesma de bem-estar” (COIMBRA,

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

1987, p. 87).

Segundo Coimbra, “Marx trabalhava com um conceito totalizante de bem-estar, segundo o qual somente na sociedade pós-revolucionária faria sentido falar de bem-estar” (1987, p. 87). Há interpretações da obra de Marx, sobretudo a partir do “Manifesto do Partido Comunista”, do “Trabalho assalariado e capital” e da “Crítica ao programa de Gotha”, que conduzem à própria negação da política social (COIMBRA, 1987). Não parece ser esta a mais completa leitura marxista sobre o tema em tela. Sem desconsiderar as óbvias críticas às reformas esparsas em ambiente capitalista, é possível identificar em Marx uma análise positiva de mérito em relação a alguns avanços dos trabalhadores no século XIX. Em “O Capital”, nos capítulos em que analisa a jornada de trabalho e a legislação fabril, Marx constatou avanços nas primeiras leis sociais da Inglaterra, verdadeiros limites ao capital, representando melhoria nas condições de vida dos trabalhadores.

Para Coimbra, “Marx admitia a possibilidade de que os valores e os ideais pós-capitalistas [socialistas] pudessem começar a ser afirmados ainda dentro do capitalismo [...] mediante a ação política e o enfrentamento combativo entre trabalhadores e patrões” (1987, p. 89).

Os avanços advindos da legislação inglesa do século XIX não foram, contudo, naturais à sociedade capitalista, mas resultado de um confronto secular dos trabalhadores. Segundo a perspectiva marxista, este seria mais um argumento para contestar o bem-estar no interior de tal modo de produção.

A questão é que durante muitos anos, pode-se dizer, até a década de 1970, pouco foi produzido pela crítica marxista a respeito do bem-estar e da política social. Foi um período em que os marxistas interpretaram a política social como puramente funcional e útil ao capitalismo e “para o próprio Estado, que através dela ganhava a adesão e a docilidade dos trabalhadores” (COIMBRA, 1987, p. 91).

Com o avanço do neoliberalismo, fenômeno que será tratado no próximo capítulo, iniciou-se uma violenta ofensiva, sobretudo pela direita conservadora, contra a política social dos países desenvolvidos (Estado social x Estado mínimo). Diante de

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

tais ataques, surge uma vasta produção marxista sobre política social, estratégia necessária para fazer frente aos conservadores neoliberais que ganhavam espaço nas décadas de 1980 e 1990.

A abordagem marxista da atualidade busca analisar a política social a partir de uma relação triangular, tendo como vértices o modo de produção capitalista, o papel do Estado e o papel das classes sociais. Trata-se de perspectiva que tenta superar o mundo da aparência, na difícil tarefa de encontrar a sua essência, em um contexto de totalidade do fenômeno social, não aceitando uma análise da política social como fato isolado.

Parte-se também da premissa de que economia e política não podem ser entendidas como realidades estanques. Como visto no decorrer deste primeiro capítulo, a intervenção social a partir da transição do feudalismo para o capitalismo sempre se relacionou à oscilação das taxas de lucro do capital e à extração da mais-valia do trabalho, em fluxos e contrafluxos ditados pelos grandes ciclos econômicos.

Política social não é só iniciativa exclusiva do Estado para responder demandas sociais e garantir, com isso, coesão. Também não é somente uma decorrência da luta da classe trabalhadora. Da mesma forma, não se resume como funcional à acumulação capitalista, elevando produtividade e consumo em tempos de crise ou, finalmente, instrumento de cooptação dos trabalhadores (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Não que tais enfoques sejam equivocados. O equívoco está, no entanto, no isolamento de tais prismas, “pois as políticas sociais assumem de fato essas configurações” que são, contudo, “insuficientes e unilaterais porque não exploram suficientemente as contradições inerentes aos processos sociais” e “não reconhecem que as políticas sociais podem ser centrais na agenda de lutas dos trabalhadores e no cotidiano de suas vidas” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 37-38).

Com base na atual leitura marxista, é possível afirmar que a política social pode sim resultar em redução da pobreza, contudo, por si só, nunca será capaz de vencer a

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

estrutura de classes e, aí sim, extinguir a desigualdade social. É nesse sentido que as conquistas sociais do século XX e XXI não podem ser vistas como um fim em si mesmo.

Como analisam Behring e Boschetti:

> 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 (2007, p. 195).

E concluem:

> Quando temos clareza de seus limites, bem como de sua natureza contraditória, vemos a política social como ela é: pode assumir tanto um caráter de espaço de concretização de direitos dos trabalhadores, quanto ser funcional à acumulação do capital e à manutenção do *status* vigente (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 195).

Os reflexos do neoliberalismo sobre a política social exigem um movimento contra-hegemônico de superação da visão minimalista da pobreza, de crítica à banalização do conceito de cidadania, de universalização dos direitos e abandono da lógica do seguro. Um novo tempo de políticas sociais como direitos e não como programas governamentais.

A contribuição da abordagem crítica marxista é fundamental para avanços desta natureza, só assim permitindo uma correta avaliação dos novos instrumentos advindos do terceiro setor e vencendo o hoje preponderante e acrítico pensamento único de idolatria ao mercado e ao capitalismo e de crítica feroz ao Estado.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

2. O NEOLIBERALISMO E OS SEUS REFLEXOS SOCIAIS

2.1. Teoria e práticas neoliberais nas economias do centro

Em 1947, Friedrich Hayek reuniu-se na Suíça com destacados intelectuais como Milton Friedman, Karl Popper, Ludwig Von Mises, Michael Polanyi, entre outros, que compartilhavam da mesma perspectiva teórica e política, qual seja, de combate veemente ao Estado intervencionista e de bem-estar. Na oportunidade, foi criada a Sociedade de Mont Pèlerin, um grupo de economistas, historiadores, filósofos e outros estudiosos da Europa e dos Estados Unidos, empenhados, sobretudo, em discutir as crises do capitalismo.

Antes, em 1944, o mesmo Hayek já havia produzido o seu clássico “O caminho da servidão”, “um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade” (ANDERSON, 1998, p. 09). Segundo Perry Anderson:

> Hayek e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo […] deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos (1998, p. 10).

Assim, nascia a base da teoria neoliberal que, adormecida durante anos, ressurgiu no início da década de 1970, tendo em vista uma longa e profunda recessão do capitalismo mundial, com baixos níveis de crescimento e altas taxas de inflação (ANDERSON, 1998).

Para uma compreensão do desenho neoliberal que acabava de surgir, vale citar Von Mises, em “Uma crítica ao intervencionismo”, que sustentou com veemência a nocividade do Estado de bem-estar. Aos olhos do referido intelectual orgânico do neoliberalismo, a opinião pública acaba acreditando que o cumprimento rigoroso das leis criadas para a proteção dos fracos representa a garantia de um sistema econômico justo e limitador dos interesses de capitalistas e empresários descompromissados com o bem-estar público (VON MISES, 1977). E segue

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

concluindo:

> Se a propriedade privada dos meios de produção é, de fato, uma instituição que favorece uma parte da sociedade em detrimento de outra, ela deve ser abolida. Mas, caso se chegue à conclusão de que a propriedade privada é útil para todos, e de que a sociedade, com suas divisões de trabalho, não poderia ser organizada de outra forma ela deve ser, então, salvaguardada de modo a poder cumprir sua função da melhor forma possível (VON MISES, 1977, p. 33).

Para criticar o intervencionismo estatal na economia, Von Mises parte de uma análise crítica da incompatibilidade entre o socialismo e o liberalismo. Enquanto o primeiro encontra sua base na propriedade pública dos meios de produção, o segundo baseia-se na propriedade privada. Como seria possível, assim, uma conciliação entre ambos (liberalismo e socialismo) na formação de um único sistema? Para o teórico neoliberal em debate, que prefere falar em liberalismo moderno, a relação entre os dois antagônicos sistemas está na propriedade privada dos meios de produção pensada a partir de sua utilidade social, não visando o próprio bem ou tão-somente os interesses dos proprietários.

No embate entre o controle e a lei do mercado, Von Mises destaca que a questão não é saber se o poder do Estado deve ou não (pode ou não) intervir na economia. O que se discute é a eficácia de tais medidas. O fragmento a seguir resume bem a perspectiva teórica em análise:

> O conhecimento econômico leva necessariamente ao liberalismo. Por um lado, demonstra que há apenas duas possibilidades para o problema de propriedade em uma sociedade baseada na divisão do trabalho: a propriedade privada ou pública dos meios de produção. O chamado sistema intermediário de propriedade “controlada” ou é ilógico, porque não conduz ao objetivo pretendido e não produz nada a não ser uma ruptura do processo de produção capitalista, ou acaba conduzindo à socialização total dos meios de produção (VON MISES, 1977, p. 90).

É importante frisar que para os neoliberais, não há solução fora do modelo que se

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

propõe, qual seja, de credo ao mercado. Aliás, sustenta-se que as crises do pós-guerra são consequência do Estado onipresente, sendo necessário reduzir o tamanho deste e aumentar o papel do mercado.

Após o seu surgimento como prática política no início da década de 1970 (no Chile de Pinochet), a ideologia neoliberal iniciou sua hegemonia cerca de uma década depois. Com as administrações de Margaret Thatcher, em 1979, e Ronald Reagan, em 1980, o neoliberalismo ganhou espaço em nível mundial. À época, apesar de algumas exceções de resistência, grande parte da Europa aderiu à ortodoxia neoliberal. Até mesmo governos de esquerda adotaram o novo ideal.

Segundo Emir Sader (2009, p. 65-66):

> A hegemonia neoliberal passou por três fases diferentes no plano internacional – surgimento, consolidação e crise [...]. Seu surgimento foi marcado pela tandem Thatcher-Reagan, com o qual se viram suas expressões ideológicas mais fortes e abertamente conservadoras e restauradoras [...]. A segunda fase correspondeu aos governos da chamada "terceira via", personificada por Bill Clinton e Tony Blair, sucessores do primeiro par no eixo anglo-saxão. Aplicaram uma versão supostamente mais *light* do neoliberalismo, no entanto, o trabalho pesado – as privatizações, o predomínio sem limites do mercado, a abertura das economias – já havia sido feito. [...] A terceira fase, já no fim da década de 1990, corresponde ao esgotamento da ilusão de que uma "nova economia" permitiria um crescimento contínuo e sem sobressaltos. Crises do capitalismo globalizado, o fim do ciclo expansivo e a ascensão ao poder de George W. Bush nos Estados Unidos – que impôs um tom mais duro no comando do bloco imperialista [...].

Com Thatcher, houve um amplo processo de privatizações, sem falar da elevação das taxas de juros, contração da emissão monetária, liberação dos fluxos financeiros e, sobretudo, uma nova legislação anti-sindical (ANDERSON, 1998).

Perry Anderson (1998), avaliando o continente Europeu, entende que o neoliberalismo atingiu sua prioridade mais imediata: deter a inflação dos anos 70. E

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

mais, houve recuperação das taxas de lucros. Seus custos sociais, contudo, foram evidentes. A taxa de desemprego cresceu e os salários sofreram com a nova perspectiva.

O interessante é que “entre os anos 70 e 80 não houve nenhuma mudança – nenhuma – na taxa de crescimento, muito baixa nos países da OCDE” (ANDERSON, 1998, p. 15). Isso porque a desregulamentação financeira criou um clima muito mais propício para o capital especulativo do que para o produtivo.

Apesar do resultado negativo em relação às taxas de crescimento, a ideologia neoliberal ainda persistiu na década de 1990 (e até os dias atuais), fortalecida em grande parte pelas quedas dos regimes do socialismo real ocorridas no final da década de 1980 e início da posterior.

Do ponto de vista teórico, apesar de o termo neoliberalismo indicar uma liberdade do mercado e do capital, não é possível afirmar que o Estado perdeu toda a sua função. Aliás, o capitalismo neoliberal se impôs a partir do Estado, facilitador da reafirmação do poder do capital financeiro. Segundo Gérard Duménil e Dominique Lévy (2005), na atual fase do capitalismo, o capital evoluiu e transformou-se em propriedade financeira das sociedades, sendo certo que o poder dos proprietários concentra-se atualmente nas instituições financeiras. Tais instituições representam, nesse sentido, os interesses de determinada classe dominante, detentora do mutante capital especulativo.

O neoliberalismo corresponde, assim, a uma determinada configuração de poder com compromissos próprios com a fração possuidora das classes dominantes. O Estado é a instituição que “encarna” o poder das classes dominantes e impõe a sua dominação ao resto da sociedade. Para Duménil e Lévy:

> O neoliberalismo nasceu de uma luta de classes de grande envergadura, onde a finança, reprimida após a crise de 1929 e a Segunda Guerra mundial, reafirma progressivamente sua preponderância e volta a ser dominante na transição dos anos 70 e 80 (2005).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

O capital financeiro aproveitou-se da crise dos anos 70 e, diante da incapacidade das políticas keynesianas de reativação da economia, impôs-se como alternativa para o crescimento. A saída para a crise foi a transformação do sistema internacional de crédito.

Alguns aspectos do resultado das políticas neoliberais interessaram à classe dominante dos países do centro: elevação da produtividade do capital e da participação dos lucros, formação de fluxos de rendas favoráveis às classes afortunadas e distribuição dos dividendos.

Quando avaliadas as relações econômicas internacionais, percebe-se um fluxo de rendas provenientes do estrangeiro para a remuneração do capital nos Estados Unidos. Os seus agentes econômicos também aplicam no resto do mundo, contudo, seus lucros são bem superiores aos dos auferidos pelos investidores estrangeiros. Tais fluxos vindos de todos os lados do mundo e a distância entre os rendimentos das aplicações financeiras (americanos – aplicações no resto do mundo *versus* estrangeiros – aplicações nos Estados Unidos) expressam as relações de dominação do imperialismo estadunidense (DUMÉNIL; LÉVY, 2005).

Outro reflexo do poderio econômico norte-americano é a imposição ao mundo da exportação de suas mercadorias e capitais, fazendo com que os capitais estrangeiros financiem suas despesas.

Em linhas gerais, o neoliberalismo criou formidáveis fluxos de rendas em benefício das camadas abastadas, um poderoso sistema de drenagem de rendas no plano mundial e uma cultura (aumento significativo) de consumo (financiamento e endividamento). Em contraposição, demonstrou sua grande fraqueza: sua incapacidade de acumulação (poupança) (DUMÉNIL; LÉVY, 2005).

Com relação aos citados fluxos de capital, uma informação importante: a América Latina aplica seus fundos cada vez mais nos Estados Unidos. Os norte-americanos transformaram-se em um “centro de coleta e de redistribuição de lucros”, pois “retiram elevadas rendas do resto do mundo através de investimentos e aplicações particularmente rentáveis” e retribuem ao capital estrangeiro a uma taxa inferior

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

(DUMÉNIL; LÉVY, 2005).

Quanto aos reflexos sociais, um dado interessante sobre a economia norte-americana é o crescente endividamento das famílias:

> Nos anos 60 e 70, a dívida das famílias representava em torno de 65% de sua renda disponível (isto é, após o pagamento dos impostos). A partir da metade dos anos 80, essa porcentagem dispara, atingindo, no início de 2000, mais de 100%. De maneira não habitual, ele continua a crescer durante a recessão (DUMÉNIL; LÉVY, 2005).

E os riscos de tal superindividamento para o sistema bancário, como foram administrados?

> A resposta é que esses riscos foram amplamente “vendidos” às instituições governamentais [...] que compram esses créditos dos bancos, emitindo títulos [...]. Em 2000, 43% dos créditos hipotecários tinham sido transferidos desta maneira para instituições públicas (DUMÉNIL; LÉVY, 2005).

Conclusão: o Estado burguês mais uma vez garante a sobrevivência do modo de produção capitalista.

2.2. O neoliberalismo na periferia latino-americana

A América Latina serviu de verdadeiro laboratório para os experimentos neoliberais, sendo que na década de 1990, este já era o ideário hegemônico em boa parte do continente.

Como programa de governo, ainda na década de 1970, o Chile de Pinochet foi a primeira experiência neoliberal na América Latina e, vale destacar, no mundo. Com forte desregulação, desemprego em massa, repressão sindical e privatização dos bens públicos, “Friedman e Hayek podiam olhar com admiração a experiência chilena, sem nenhuma inconsistência intelectual ou compromisso de seus princípios”

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

(ANDERSON, 1998, p. 20).

Na década seguinte, as políticas neoliberais foram aplicadas em inúmeros países latino-americanos, impulsionadas, sobretudo, por uma hiperinflação histórica. Houve um verdadeiro contágio ideológico e, “um após o outro, os sucessivos governos e forças políticas capitularam diante da nova ortodoxia” (BORÓN, 1995, p. 91).

O neoliberalismo na América Latina é filho da crise fiscal do Estado. O seu surgimento está delimitado pelo esgotamento da industrialização substitutiva de importações. A crise da dívida acentuou os traços dessa crise de direção do processo de acumulação de capital (SADER, 1998). Assim, é possível afirmar que a crise fiscal do Estado na América Latina foi resultado de dois fatores: a insistência na estratégia da industrialização baseada na substituição das importações e o excessivo endividamento externo (BRESSER PEREIRA, 1996).

Como reação à crise de 1929, com a proposta de superar o modelo primário-exportador, surgem projetos econômicos de industrialização substitutiva das importações em países como o México, Brasil, Argentina, Colômbia, Peru e Chile. Segundo Sader (2009), houve significativa transformação da estrutura produtiva nos três primeiros países citados, sendo que os três últimos deram apenas alguns passos nesse sentido. Em linhas gerais, pode-se dizer que se buscou entre 1930 e 1970 na América Latina o desenvolvimento industrial, o fortalecimento dos mercados internos e a construção de projetos nacionais.

Ocorre que o modelo de política econômica baseado na substituição das importações resultou em uma “industrialização endividada” dos países da periferia latino-americana, sem falar que “a industrialização atrasada encontrou um mercado mundial constituído, com o qual teve de acertar contas para poder integrar-se” (SADER, 2009, p. 57).

A verdade é que inúmeros países periféricos, influenciados equivocadamente pelo sonho de intensificação da produtividade e da modernização, acabaram endividados, pois investiram na produção a partir de empréstimos internacionais, mas não conseguiram acompanhar o ritmo frenético das regiões mais avançadas.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

A busca por uma produção correspondente ao nível mundial de produtividade foi (e é) inviável para a quase totalidade dos países, sobretudo as economias atrasadas. Segundo Kurz (1996), apenas algumas mercadorias de países da periferia resistiram à concorrência do mercado mundial, quais sejam, a indústria da mineração e metalurgia, da construção naval, a indústria de armamento, a indústria têxtil, a agricultura e a indústria de produtos alimentícios.

E mais, mesmo aqueles países que sobreviveram às regras do mercado mundial são extremamente sensíveis às oscilações da conjuntura mundial, até porque são submetidos a um mercado unilateral orientado para a exportação. Nesse sentido, os países periféricos ou fracassaram em suas tentativas de modernização ou se encontram na precária situação de países em ascensão.

É importante frisar que os empréstimos adquiridos pelos países latino-americanos só foram possíveis em vista do crescimento econômico experimentado pelo sistema capitalista após a Segunda Guerra Mundial, que oportunizou uma enorme massa de capitais disponíveis. Nesse contexto, boa parte da América Latina contraiu grandes empréstimos a taxas de juros baixas, contudo, muitas vezes flutuantes.

A questão é que no final da década de 1970 houve uma mudança na situação internacional que afetou profundamente os países endividados: ocorreu um aumento nos preços do petróleo, além da alta dos juros norte-americanos. Segundo a leitura de Gonçalves e Pomar:

> O aumento da taxa de juros norte-americanos fecha o ciclo: os capitais que vieram como generosos empréstimos voltam engordados a seus países de origem. A sangria das riquezas da periferia, feita antes sob a forma principal da remessa de lucros, passou a ser feita sob a forma principal de pagamento da dívida (2000, p. 13).

Para se ter uma ideia do impacto acima mencionado, em apenas três anos, entre 1981 e 1983, a América Latina desembolsou 81,7 bilhões de dólares como pagamento do serviço da dívida, o dobro do que havia pago durante os anos 70. O

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

resultado da multiplicação da dívida externa foi a chamada “década perdida”, marcada pela estagnação econômica, alta inflação e completa crise social (GONÇALVES; POMAR, 2000).

O risco (e, em alguns casos, a efetiva declaração) de moratórias por alguns países resultou na interrupção de novos créditos para os países devedores, tendo início um processo de refinanciamento e reprogramação das dívidas, supervisionado pelo Fundo Monetário Internacional, que passou a vincular eventuais acordos a adoção de programas de ajuste econômico. Tanto o FMI quanto o Banco Mundial ganham importância com a crise da dívida, viabilizando novos empréstimos aos países alinhados aos programas de cunho neoliberal.

Na visão de Gonçalves e Pomar:

> A criatividade nunca foi o forte do FMI: todos os países vitimados pela crise da dívida receberam o mesmo diagnóstico e o mesmo remédio. Por isso, sofreram as mesmas consequências: recessão econômica acompanhada de altas taxas de inflação, crise social acompanhada de instabilidade política.
> A dívida abriu a porta para o neoliberalismo: anos depois, o mesmo diagnóstico seria repetido pelo “Consenso de Washington” (2000, p. 16).

Não resta dúvida que um marco decisivo para o avanço do neoliberalismo na América Latina foi o Consenso de Washington, encontro organizado na capital dos Estados Unidos, patrocinado pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento e pelo próprio governo norte-americano, com a finalidade de discutir políticas econômicas para a América Latina (vale dizer, arrasada pela crise da dívida) no contexto da economia mundial.

Para obter o apoio político e econômico (leia-se, empréstimos e financiamentos) dos mencionados organismos multilaterais, os países periféricos, sobretudo os latino-americanos, deveriam adotar uma série de condicionalidades. Tais regras, propostas em forma de pacote padrão, centraram-se na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público, enfim, na redução

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

do Estado.

O Consenso de Washington, em linhas gerais, propôs medidas para a superação de crises e desenvolvimento econômico que podem ser resumidas em disciplina fiscal, reforma tributária, taxas de juros e de câmbio determinadas pelo mercado, liberalização comercial, redução do aparato estatal, privatizações, desregulamentação da atividade econômica e mais garantias para a propriedade privada.

Partindo da premissa de que as causas da crise econômica latino-americana eram a excessiva intervenção estatal e o populismo econômico, o Consenso de Washington propôs um pacote uniforme de medidas de estabilização por meio de políticas fiscal e monetária ortodoxas com ênfase no mercado e redução do aparato estatal (BRESSER PEREIRA, 1996). A força de tais propostas pode ser constatada na postura dos ministros de Estado latino-americanos, que até hoje dificilmente tomam uma decisão macroeconômica sem antes consultar (e ter o consentimento) dos técnicos do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

Percebe-se uma função disciplinadora destes organismos multilaterais em relação à periferia, objetivando a sustentação do atual modelo de economia capitalista internacional. Com suas inúmeras missões na América Latina, o BM e o FMI buscam regular o funcionamento do capitalismo contemporâneo com uma política "foucaultiana" de "vigilância e castigo" sobre as economias mais fracas (BORÓN, 1995, p. 94). Tal protagonismo na supervisão das políticas econômicas rende aos países alinhados as certificações necessárias para a obtenção de novos empréstimos e financiamentos.

Do ponto de vista ideológico, Atilio Borón alerta que o Banco Mundial e o FMI converteram-se em "um gigantesco 'thinktank' do neoliberalismo" (1995, p. 95):

> Mais de dez mil economistas e umas poucas centenas de cientistas sociais trabalham sob seu manto, reunindo dados e realizando estudos de todo tipo, que logo servem de base para as recomendações e os *policy papers* de ambas as instituições e, fundamentalmente, para apoiar a pregação

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> neoliberal de seus porta-vozes e para cercar com uma aura de cientificidade tecnocrática as pressões que suas autoridades máximas exercem sobre os governos (1995, p. 95).

Bresser Pereira (1996) examinou as economias dos oito principais países da América Latina na década de 80, a partir da adoção (ou não) de quatro mecanismos neoliberais de superação da crise econômica: estabilização, redução do papel do Estado, superação da crise fiscal e definição de uma estratégia de crescimento a partir de uma nova forma de intervenção estatal. De acordo com o referido intelectual:

> Desde o início da década de 80, quando irrompeu a crise da dívida externa, os países da América Latina se envolveram em estratégias de ajuste e de reformas de acordo com a abordagem neoliberal. Os resultados em termos de estabilização econômica são modestos; em termos de crescimento, praticamente nulos, com a exceção do Chile. Os defensores da abordagem neoliberal certamente dirão que esses esforços não foram suficientes: o ajuste fiscal deveria ter sido mais rígido, a política monetária, mais firme, e as taxas de juros mais altas (1996, p. 39).

Em resumo, foram estas as conclusões de Bresser Pereira sobre o conjunto de países da América Latina:

> Entre os oito países discutidos, somente o Chile implementou todo o conjunto das reformas, e mesmo assim numa escala menor do que em geral se supõe. A Colômbia não precisou fazer ajuste fiscal, já que sua dívida externa não era tão grande. Entre os demais países – todos eles vitimados por crises fiscais – temos duas situações: aqueles que fizeram o ajuste em termos fiscais, alcançaram a estabilização e vêm implementando as reformas econômicas liberalizantes já há algum tempo, mas não retomaram o crescimento sustentado (México, Bolívia e, talvez, a Venezuela), e os países que têm recentemente tentado implementar as reformas, mas não chegaram ainda à estabilização (Brasil, Argentina e Peru).
>
> Vimos por que os países que conseguiram a estabilização não retomaram o crescimento econômico: nem todos os elementos da crise fiscal foram

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> efetivamente eliminados, e nenhuma nova estratégia ocupou o lugar da substituição de importações. Além disso, os programas de estabilização e as reformas conseguiram restabelecer apenas parcialmente a confiança na economia (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 63-64).

2.3. A ofensiva neoliberal no Brasil

2.3.1. A crise do Estado desenvolvimentista e o processo de redemocratização

A partir da década de 1930, "a ideologia do desenvolvimento" resultou na opção brasileira por um Estado desenvolvimentista. O objetivo era impulsionar a industrialização em um quadro de capitalismo tardio. Em países periféricos como o Brasil, até então predominantemente exportadores de produtos primários, a palavra de ordem era o desenvolvimento da indústria, visto, vale enfatizar, como única resposta adequada contra a dependência externa. A questão é que a velha economia primário-exportadora resultou em uma deficitária infra-estrutura, sem falar nas desigualdades regionais. Para superar tal quadro, o Brasil recorreu ao capital externo para financiamento de sua economia, gerando a multiplicação da dívida externa[3].

Sallum lembra que:

> É claro que o Estado desenvolvimentista não se manteve idêntico desde o seu início. Os diferentes regimes políticos que se sucederam no pós-trinta expressam a incorporação de novos segmentos sociais ao pacto de dominação e formas distintas de organizá-lo. É o que também ocorre com o regime militar-autoritário desencadeado pelo golpe armado de 1964 (1995, p. 151).

Nesse sentido, a crise do regime militar e a consequente democratização política do País tiveram entre as suas principais motivações a crise do Estado desenvolvimentista.

---

[3] Quando se fala em dívida externa no período ditatorial, por exemplo, fala-se em cifra superior a 100 bilhões de dólares, importe que antes do golpe de 64, era estimado em cerca de 2,5 bilhões. Destaca-se que em 1984, a dívida externa correspondia a 48,2% do PIB brasileiro (GONÇALVES; POMAR, 2000, p. 10).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

A transição política ocorrida no Brasil a partir dos anos 80 não pode ser analisada, nesse sentido, tão-somente como uma mudança do regime político autoritário (liberalização e democratização), mas também como uma modificação no tipo de Estado a ele associado. Sallum (1995) propõe uma leitura mais compreensiva da transição política brasileira, ampliando o foco para além da esfera político-institucional:

> O processo de liberalização ocorrido até 1982 não pôs em xeque o padrão básico de dominação que sustentava o regime militar e, antes dele, os regimes políticos que moldaram a política brasileira desde os anos 30. Pelo contrário, a preservação da aliança sociopolítica organizada por um Estado de tipo desenvolvimentista e sua renovação frente aos desafios vindos do ambiente externo e da sociedade foram essenciais para a manutenção de certo grau de controle dos dirigentes do regime militar sobre a liberalização (1995, p. 148).

A crise brasileira da década de 1980 teve seu impulso mais importante a partir das pressões que o sistema capitalista internacional, de várias formas, desencadeou sobre a economia nacional. A outra fonte da crise foi a complexidade cada vez maior da sociedade, que restringiu a capacidade do Estado controlá-la (SALLUM, 1995). O que se percebeu foi uma dissociação crescente entre o empresariado privado e o governo. Enquanto a opção governamental foi a de preservar as relações com o sistema financeiro internacional e recorrer ao FMI para obter empréstimos, o meio empresarial buscava outras formas para superar o estrangulamento externo e a recessão interna.

Com isso, o núcleo governamental não conseguiu mais dirigir a aliança desenvolvimentista. O bloco dominante desagregou-se, fracionando-se e polarizando-se em torno de interesses e ideias distintas. Segundo Brasílio Sallum Jr.:

> É perceptível que começa em 1983 a dissolução da maioria política que sustentava o governo. Nessa dissolução – cujo ponto de partida foi, sem dúvida, o legado da liberalização anterior – dois processos foram essenciais. De um lado, o surgimento de rupturas visíveis na aliança

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> desenvolvimentista, estimulando a indisciplina de governadores, prefeitos e parlamentares situacionistas, a ousadia da oposição política ao regime militar, o encolhimento dos militares nos quartéis e o enfraquecimento do medo de se manifestar como oposição de grande parte da população. De outro, o crescimento dos movimentos populares e de classe média, marcados pela autonomia organizatória e pela orientação oposicionista, que pressionavam os políticos profissionais a ajustar-se ao eleitorado e prepararam o caminho [...] para a campanha pelas eleições diretas (1995, p. 162).

A experiência política brasileira de redemocratização (1985-1990) pode ser entendida como uma série de tentativas de superar o conjunto de crises que fraturaram o núcleo político da sociedade, construindo ao mesmo tempo um novo padrão hegemônico e um regime com ele compatível. Contudo, todas as tentativas de resolver a crise no mencionado período partiram da possibilidade de construção de uma sociedade capitalista industrialmente avançada e integrada. Resultado:

> [...] enquanto o Brasil completava seu processo de industrialização dentro do padrão tecnológico pertinente à 2ª revolução industrial, as grandes empresas dos países centrais avançavam dentro de um novo padrão, o da chamada 3ª revolução industrial, no qual a eletrônica e a informática têm um papel fundamental (SALLUM, 1995, p. 167-168).

O período de transição democrática compreendido entre 1985 e 1990 não representou qualquer ruptura com o sistema financeiro internacional. Aliás, as orientações conservadoras capitaneadas pelas elites liberais acentuaram-se e, já com o Presidente José Sarney, o discurso do governo passa a incluir temas como atração de capital estrangeiro e desregulamentação da atividade econômica, clara pauta de liberalização e abertura do País (BEHRING, 2008)[4].

Segundo Elaine Behring, “o sentido neoliberal do ajuste estrutural capitalista dos anos 1990 foi sendo delineado na década anterior, na periferia do mundo do capital, de uma forma generalizada, e no Brasil em particular” (2008, p. 147). E acrescenta:

[4] A crise da década de 1980 acelerou a queda das ditaduras em toda a América Latina, geralmente substituídas por governos civis que continuaram servindo à dívida (GONÇALVES; POMAR, 2000).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

“A orientação neoliberal encontrou solo fértil” e “consolida-se como doutrina dos anos 1990” (2008, p. 147).

2.3.2. Uma nova estrutura constitucional

Neste mesmo período de transição democrática, como resultado do crescimento dos movimentos populares, operários e da classe média, todos com clara orientação oposicionista (ao conservadorismo liberal), constataram-se interferências positivas nos trabalhos do Congresso Constituinte (1987-88), o que resultou em avanços (ainda que formais) dos direitos sociais.

Como registra Boschetti, “o *slogan* subjacente às reivindicações sociais nos anos 80, quando os ventos da democracia (re) começaram a soprar, pode ser sistematizado como ‘direitos sociais: dever do Estado, direitos do cidadão’”. E completa: “a extensão dos direitos a todos os cidadãos era compreendida como uma condição fundamental para a consolidação da democracia” (2006, p. 293).

O período que antecedeu a Constituinte foi marcado por inúmeros estudos sobre a dívida social brasileira. A estratégia adotada pelo governo foi a de primeiro diagnosticar para depois propor soluções adequadas à realidade social daquele período. Muito se discutiu a respeito de qual seria o novo modelo de proteção social. O resultado dos estudos acabou não sendo posto em prática imediatamente, tendo o Governo Federal, à época, optado por encaminhar as propostas ao Congresso Constituinte (BOSCHETTI, 2006).

Não resta dúvida que o espaço democrático da Constituinte não permitiu a aprovação das propostas sem que as diferentes forças sociais, seja diretamente, seja por intermédio de partidos políticos ou parlamentares, buscassem “fazer prevalecer seus projetos e interesses, os quais eram por vezes, coletivos, corporativos e clientelistas” (BOSCHETTI, 2006, p. 141).

Após o que Ivanete Boschetti chamou de “ofensiva conservadora”, a Constituição Federal de 1988 obviamente não trouxe uma ruptura “revolucionária”, mas certamente significou um avanço formal-legislativo dos direitos sociais no Brasil.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Essa também foi a conclusão de Elaine Behring, para quem “a Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças”, sendo certo que “o texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, humanos e políticos” (2008, p. 143).

Contudo, se a inserção de uma proteção social sólida na Constituição Federal de 1988 já significou uma batalha campal entre capital e trabalho, a manutenção, regulamentação e efetivação do texto constitucional sofreram nos anos seguintes incursões devastadoras da ideologia neoliberal. Segundo Druck e Filgueiras, “não houve tempo para avançar” (2007, p. 28) com a Constituição, pois:

> [...] a vitória, implementação e consolidação do neoliberalismo a partir dos anos 1990 passaram a colocar em questão, primeiramente, a ampliação dos direitos inseridos na nova Constituição e, posteriormente, todo e qualquer direito – sempre em nome de ajustes fiscais (déficit público) e monetários (combate à inflação) (2007, p. 28).

E concluem: “é isso que explica o ataque político-ideológico sistemático à Constituição de 1988 [...] com o patrocínio [...] de inúmeras emendas que vêm, paulatinamente, desfigurando-a” (2007, p. 28).

A clara opção do Congresso Constituinte por um esquema legislativo-constitucional tendente a um (literalmente sonhado) Estado Providência encontrou forte resistência na ofensiva liberal conservadora expressa nas tentativas de supressão formal dos direitos sociais (emendas à Constituição Federal de 1988); sem falar nas criminosas restrições orçamentárias.

Logo após a sua promulgação, constata-se claramente a submissão da proteção social desenhada pela Constituição Federal a uma política econômica de corte neoliberal, em que a “universalização da cobertura das políticas sociais (seguridade social, geração de empregos, distribuição de renda, saúde, educação, moradia, saneamento básico, alimentação)” cede espaço para uma “configuração minimalista” de tal categoria de direitos (BELLO, 2008, p. 199-200).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Para Bello, em um contexto mundial de neoliberalismo:

> Busca-se restringir ao máximo as políticas sociais e – quando possível – eliminá-las da esfera de deveres estatais previstos no mundo jurídico. Destarte, não fosse o fato de que tais direitos (ainda) possuem previsão expressa, ou ao menos implícita, nos textos constitucionais das principais democracias ocidentais, dificilmente haveria de se encontrar justificativas plausíveis para a sua legitimação que fizessem frente ao paradigma capitalista ora vigente (2008, p. 200).

Como visto, não basta a pura e simples previsão constitucional de um Estado social, pois “direitos não são auto-realizáveis e demandam mobilização política e social para serem concretizados em níveis democraticamente satisfatórios” (BELLO, 2008, p. 200). A opção do legislador constituinte de criar um arquétipo constitucional tendente a um Estado provedor não foi suficiente, por si só, para efetivar uma política social de ruptura com os padrões até então vigentes.

Não resta dúvida, contudo, que a Constituição Federal de 1988 trouxe importantes avanços em relação ao papel do Estado como garantidor dos direitos sociais. De qualquer forma, não houve vontade política para avançar com qualquer projeto progressista. Isso porque, a partir da década de 1990, o Brasil passou a ser bombardeado por uma ofensiva neoliberal que veio a desfigurar qualquer proposta de um Estado protagonista na promoção da proteção social.

Pode-se afirmar que o Brasil “foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem-Estar Social” (SOARES, 2009, p. 35). Os motivos do retorno à ortodoxia estão relacionados ao agravamento da crise econômica em 1989-90 e à já mencionada crise do Estado desenvolvimentista.

Como pode ser percebido da análise comparativa entre a realidade brasileira e o restante do mundo capitalista, o neoliberalismo chegou ao Brasil pelo menos uma década após as experiências européia, norte-americana e dos demais países latino-americanos. A partir da década de 1990, os Presidentes Collor, FHC e, até mesmo

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Lula, com algumas particularidades e diferenças, seguiram a cartilha dos organismos multilaterais.

2.3.3. Collor, FHC e Lula: da ortodoxia à boa gestão neoliberal

Com a eleição do Presidente Fernando Collor de Mello, em 1990, o Brasil iniciou sua adesão à ortodoxia neoliberal com reformas orientadas para o mercado e enxugamento do Estado, sobretudo na sua dimensão social. Vale lembrar, no entanto, que a crise da dívida e a sinalização liberal da Era Sarney já indicavam a opção brasileira pelo neoliberalismo, ainda no período de transição democrática.

Como destaca Francisco de Oliveira:

> A eleição de Collor deu-se nesse clima, no terreno fértil onde a dilapidação do Estado desperdiçador, que Collor simbolizou com os marajás, o bode expiatório da má distribuição de renda, da situação depredada da saúde, da educação e de todas as políticas sociais. Foi esse voto de desespero que elegeu o Bismarck das Alagoas (1995, p. 25).

As reformas estruturais do Governo Collor envolveram, entre outras medidas, um programa de privatizações e a redução das tarifas aduaneiras. Sua política industrial deu ênfase à abertura comercial, bem como a programas de qualidade industrial e de capacitação tecnológica, com facilidades para o ingresso de capitais estrangeiros. Com uma política econômica de corte neoliberal, impôs uma reforma administrativa, sob o argumento de redimensionamento do setor público. Com isso, teve uma relação bastante agressiva com o funcionalismo público e com os movimentos sindicais de forma geral.

Sua “política social” pautou-se no clientelismo, sem falar nos altos índices de desemprego gerados pela abertura comercial e reestruturação produtiva. Boschetti lembra que:

> [...] a política estatal de privatização e de redução de despesas iniciada no governo Collor e aprofundada no governo Fernando Henrique Cardoso

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> (como uma condição para a inclusão do país na nova ordem mundial globalizada), abre espaço para os discursos favoráveis à reforma do sistema de seguridade social antes mesmo de sua concretização (2006, p. 296).

O Estado social mínimo, oposto da universalização, assistencialista e compensatório, passa a ser perseguido a todo custo, justificado pela ideia de que os recursos arrecadados não são suficientes para pagar os "benefícios" e "privilégios" da classe trabalhadora (BOSCHETTI, 2006, p. 296).

Se o Presidente Collor não conseguiu em seu período de governo implantar até as últimas consequências o projeto neoliberal proposto pela já referida cartilha de Washington, o Brasil teve na Era FHC a afetiva adesão à ortodoxia do pensamento único, com a maior de todas as investidas contra a proteção social.

O que aqui se denomina Era FHC compreende o período entre o Plano Real, em 1994, quando Fernando Henrique Cardoso ocupou o Ministério da Fazenda, e o fim do segundo mandato presidencial do social-democrata (para muitos, liberal).

A política econômica do então Presidente foi claramente norteada pelo mencionado pacote resultante do Consenso de Washington. Empunhando as bandeiras do controle da inflação e da estabilização da moeda, o Presidente Fernando Henrique Cardoso promoveu a abertura comercial do Brasil, autorizou a livre circulação de capitais estrangeiros e aumentou a taxa de juros a índices excessivos[5]. É possível resumir as consequências da adoção da cartilha neoliberal em vulnerabilidade, ataques especulativos, endividamento público e privado e desemprego estrutural (BEHRING, 2003).

Em relação ao endividamento externo e ao serviço da dívida, Gonçalves e Pomar ressaltam que "só durante o primeiro mandato de Fernando Henrique (1995-98), desembolsamos cerca de 128 bilhões de dólares a título de juros e amortização" (2000, p. 22).

[5] Como lembra Elaine Behring, "a política de altas taxas de juros favorece a queda do investimento produtivo, com grande deslocamento de capitais para a especulação financeira" (2008, p. 161).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

A política das privatizações foi outra marca deste período da história do Brasil. Ao contrário das promessas de lucro com a sustentada redefinição do papel do Estado, o que se percebeu foi o desmonte irresponsável do Estado brasileiro. BIONDI (2000) explica que apesar do governo ter dito que arrecadou 68,7 bilhões de reais e que se livrou de 16,5 bilhões de dívidas que as empresas tinham (saldo de 85,2 bilhões de reais), houve vendas de longo prazo, a serem pagas em prestações, isto é, o dinheiro não entrou no caixa do governo. Houve ainda dívidas das empresas privatizadas, e que foram 'engolidas' pelo Tesouro e deveriam ser pagas pelos compradores, além de investimentos e demissões em massa antes das privatizações e dividendos que o governo deixou de receber. Em resumo, contas 'escondidas' mostram que há um valor maior, de 87,6 bilhões de reais, a ser descontado daquela 'entrada de caixa'.

No contexto das relações de trabalho, estas sofreram forte flexibilização. São algumas de suas dimensões: desregulamentação, mudanças na legislação trabalhista, diferentes formas de contrato, subcontratação, terceirização, jornadas móveis de trabalho, salários flexíveis, multifuncionalidade ou polivalência, formas de gestão e organização inspiradas no toyotismo (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

Houve também uma significativa "restrição das políticas sociais nacionais de seguridade pública", resultando o que BEHRING (2008) chama de "contra-reforma" do Estado[6].

O ajuste neoliberal da Era FHC significou a desestruturação da política social no Brasil nesse período. Na verdade, promoveu-se uma verdadeira "antinomia entre política econômica e política social", sendo que o discurso da equipe econômica do governo federal, à época, sustentava que a ordem social consagrada em 1988 seria "perdulária/paternalista" e motivadora do déficit público (BEHRING, 2008, p. 162).

Fernando Henrique Cardoso foi responsável pela consolidação do consenso

[6] Behring fala em "contra-reforma" do Estado quando se refere ao "conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram também antinacionais e antidemocráticas" (2008, p. 281).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

neoliberal no Brasil, tendo promovido, em breve e esclarecedor "resumo":

> [...] a abertura violenta da economia, privatização concentrada de empresas estatais, retirada do Estado da economia, retração de suas funções sociais, desregulamentação, promoção do mercado como eixo central das relações econômicas, criminalização dos movimentos sociais, desqualificação dos funcionários públicos e precarização das relações de trabalho (SADER, 2009, p. 76).

Frustrando a expectativa de muitos, a eleição do Presidente Lula não trouxe o esperado rompimento com o neoliberalismo. Em sentido diametralmente oposto à almejada ruptura com o padrão vigente, de acordo com Marques e Mendes, "o governo Lula manteve os juros atrelados às metas de inflação (o que provocou sua permanência em níveis extremamente elevados)". Além disso, "aprofundou o esforço de geração de superávit primário com vista ao pagamento do serviço da dívida e comandou um crescimento pífio e errático da economia, fundado principalmente nas exportações do *agribusiness*" (2007, p. 16).

Para Druck e Filgueiras, o Governo Lula "deu continuação às reformas liberais – através da implementação de uma reforma da previdência dos servidores públicos que abriu espaço para o capital financeiro" (2007, p. 27), bem como reformou a legislação sindical e "sinalizou para uma reforma das leis trabalhistas, com o intuito de aprofundar a flexibilização já em curso". Constatou-se o que os mencionados pesquisadores definiram como "uma política de destruição dos direitos sociais conquistados pelas lutas dos trabalhadores, dentre eles aquele mais elementar: o direito ao emprego"[7] (2007, p. 26).

O programa Bolsa Família, norte da política social do Governo Lula, atendia, em 2006, a 99,9% dos municípios brasileiros, beneficiando 11.118 milhões de famílias (cerca de 47 milhões de brasileiros) (MARQUES; MENDES, 2007, p. 20). Não há como negar que tal programa tem uma importância decisiva para as famílias

[7] E tom crítico, Rosa Marques e Paulo Nakatani lembram que no final do século XX, os trabalhadores abandonaram a antiga bandeira de luta contra a exploração do trabalho pelo capital. Prevalece atualmente a luta pelo contraditório "direito ao emprego", um estranho "direito" de ser explorado pelo capital (2009).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

beneficiadas, no entanto, não resolve o problema da pobreza estrutural, até porque não é um direito (mas sim um benefício), sendo que sua continuidade depende da vontade do governante; e mais, trata-se de benefício que trabalha a partir de uma linha minimalista da pobreza[8]. É certo, contudo, que as políticas de combate à pobreza aliviam as carências dos mais miseráveis, no entanto, encontram-se inseridas "numa lógica mais geral liberal" e "num programa político conservador e regressivo" (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 30).

Segundo a leitura de Druck e Filgueiras, "o conteúdo da política social do governo Lula, no essencial, é o mesmo da política social do governo anterior", ou seja, de "caráter flexível e volátil" (2007, p. 25).

Acerca dessa última conclusão, há vozes em sentido contrário. Apesar das inúmeras críticas e ressalvas, sobretudo quanto à política econômica (altas taxas de juros, autonomia do Banco Central, hegemonia do capital financeiro, manutenção do superávit primário, entre outros), Sader (2009) enaltece alguns acertos da política social do Governo Lula como o Programa Bolsa Família, os programas de microcrédito, o aumento do poder aquisitivo do salário mínimo, a elevação do número de empregos formais, entre outros, afastando a ideia de continuísmo da política social em relação ao Governo FHC.

Destaca ainda que houve uma "melhoria generalizada do nível de vida das camadas mais pobres da população, sobretudo do Nordeste, nas periferias das grandes metrópoles; pela primeira vez, os índices de desigualdade social diminuíram no país" (SADER, 2009, p. 83).

Quanto ao Programa Bolsa Família, Emir Sader alerta que:

> Qualquer desqualificação dessa política como "assistencialista" desconhece, por uma visão reducionista, o que representa na

[8] Segundo Fontes (2008), o fenômeno da pobreza, quando recortado da totalidade social e convertido em objeto de análise, promove uma homogeneização da realidade e um abuso de indicadores, o que fortalece o pensamento tecnicista e tecnocrático que, supostamente neutro do ponto de vista científico, configura um importante instrumento de disputa pela hegemonia.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> transformação do nível de vida dos 50 milhões de pessoas mais pobres do Brasil o aumento significativo do poder de consumo e de acesso a bens indispensáveis à sobrevivência digna e a incorporação de novas esferas de consumo (2009, p. 83).

Em um contexto geral, no entanto, Sader trata o Governo Lula como um “bom gestor do neoliberalismo” (2009, p. 87), que conseguiu recuperar a legitimidade do Estado com a combinação de políticas sociais e aumento do emprego formal.

A experiência vivida na Era Lula no Brasil sugere uma reflexão: de bloco de contestação das políticas neoliberais nas décadas de 1980 e 1990, o Partido dos Trabalhadores, a frente do Governo Federal, não foi capaz de romper com a ideologia hoje dominante em todo o mundo. Apesar de carregar a bandeira da esquerda, ainda credenciado por seu passado de resistência e luta, o Presidente Lula perdeu a chance de ultrapassar os limites do pensamento único.

Francisco de Oliveira (1995) alerta para a letalidade da ideologia neoliberal no Brasil, que destruiu a esperança e difundiu o medo da mudança e da experimentação, prevalecendo uma inércia conservadora e desmobilizadora das organizações sindicais e dos movimentos sociais. Assim, opor resistência ao neoliberalismo no Brasil não está apenas em criticá-lo, mas em apresentar alternativas para ele (NETTO, 1995).

Na verdade, “o neoliberalismo sobrevive a si mesmo pela incapacidade da esquerda, até aqui, em construir formas hegemônicas alternativas para sua superação”. Formas estas que “articulem a crise fiscal do Estado com um projeto de socialização do poder, que desarticule ao mesmo tempo as bases de legitimação do neoliberalismo”, entre elas, “a passividade, a despolitização, a desagregação social (SADER, 1995, p. 37).

A cada dia, esquece-se que as crises cíclicas fazem parte da vida o capitalismo e que a verdadeira solução para os problemas sociais deve passar por reformas estruturais, que superem as propostas neoliberais. Participar de tal debate é compromisso daqueles que não se curvam à repetição acrítica do pragmatismo da

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

atualidade e que acreditam num papel central do Estado na promoção da política social.

2.4. O desajuste social resultante da opção neoliberal

Como visto nos tópicos anteriores, as políticas de corte neoliberal foram apresentadas como uma solução para as crises do capitalismo, partindo da premissa que o modelo de Estado intervencionista seria o responsável pelo desajuste econômico. O novo papel de Estado proposto trouxe um flagrante destaque para a esfera econômica em relação à social.

Constatou-se das experiências estudadas que, salvo em relação ao controle da inflação, exitoso em alguns países, as promessas de retomada de crescimento econômico restaram frustradas.

E o pior, vive-se em tempos de neoliberalismo uma certeza: a certeza de um completo desastre social. Se os defensores deste atual modelo "salva-vidas" do capitalismo ainda resistem em aceitar a ineficiência neoliberal na esfera econômica, não conseguem, por outro lado, maquiar em seus relatórios a produção de pobreza e indigência, sendo certo que os pacotes de ajustes econômicos resultam em clara restrição de direitos e em um nefasto custo social para a sociedade.

O grau de conservadorismo chega ao ponto de considerar a pobreza como algo inevitável, resgatando a ideia medieval de "naturalização da desigualdade social" (SOARES, 2003, p. 11).

É importante destacar que apesar de ser um projeto econômico de superação e contestação do Estado de bem-estar social, com uma retomada dos ensinamentos dos clássicos liberais, o neoliberalismo não se limitou à esfera da economia, sendo um movimento ideológico em escala mundial jamais visto pelo capitalismo. "Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional" (ANDERSON, 1995, p. 22).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

De acordo com Laura Tavares Soares, “o ajuste neoliberal não é apenas de natureza econômica: faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais” (2009, p. 12).

Como bem lembra Perry Anderson:

> Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas (1995, p. 23).

O neoliberalismo é uma doutrina coesa, atualmente hegemônica, sustentada em todo o mundo a partir da descrença geral em alternativas para as economias capitalistas modernas.

Não há como negar que o senso comum dos dias de hoje é neoliberal. Como lembra Borón, “ele se implantou profundamente nas massas” e com isso “o mercado é idolatrado; o Estado é demonizado; a empresa privada é exaltada e o ‘darwinismo social de mercado’ aparece como algo desejável e eficaz do ponto de vista econômico” (1995, p. 158).

O norte operacional do novo paradigma aqui investigado é a desestatização, a desregulamentação e a desuniversalização. Há uma verdadeira exaltação do mercado, acompanhada de um total desprestígio do Estado, tido como ineficiente, burocrático e corrupto.

A proposta neoliberal parte da ideia de um Estado reduzido para a proteção social, baseado no individualismo contratualista liberal. Tal perspectiva prega a completa devoção ao mérito e à capacidade individual, apoiada em uma noção de igualdade

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

burguesa (igualdade de oportunidades e igualdade perante a lei).

Propõe-se um processo radical de individualização, fundado em uma ofensiva privatizante, bem como na retração de programas universais; estes últimos tidos (de maneira falaciosa) como responsáveis pelas crises. Partindo do princípio que o déficit fiscal do Estado tem sua origem nos "gastos" excessivos do Estado paternalista, o bem-estar passa a ser responsabilidade do âmbito privado.

Com a migração da proteção dos imprevistos do âmbito público para o privado, cabe a cada um encontrar sua própria solução para os problemas sociais. Por força da irresponsabilidade estatal, "os bens e serviços sociais são considerados de 'consumo privado'" e devem ser "adquiridos" no mercado (SOARES, 2003, p. 27). O padrão emergente substitui o sistema público de repartição pelo privado de capitalização.

Soares (2003) lembra que o *welfare state* é tido pela nova perspectiva individualista como motivador da "preguiça", impedindo a "saudável" competitividade entre as pessoas.

Como resultado da nova lógica privatista, o mercado é enaltecido e passa a ser incorporado como uma grande seguradora, resultando a mercantilização dos serviços sociais e a substituição dos direitos historicamente conquistados pela filantropia. Os organismos multilaterais apresentam os programas focalizados de alívio da pobreza como solução para o caos provocado justamente pelos pacotes econômicos por eles impostos, sobretudo aos países periféricos.

Segundo a leitura de Laura Tavares Soares:

> A perversidade dessa combinação se expressa no fato de que continuam sendo os mais pobres ou os miseráveis (aqueles que constituem o que se chama de "núcleos duros da pobreza") os que mais sofrem com essa situação de aumento da vulnerabilidade, apesar dos chamados pobres "não-miseráveis" ou "não-indigentes" e os setores médios terem sofrido bruscas variações da sua renda, gerando uma crescente "rotatividade" em

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> torno a situações de pobreza (2003, p. 25).

Não há mais espaço para uma política social estruturada e planejada, prevalecendo os programas de combate à pobreza, muitas vezes dependentes de recursos externos e, sempre, repita-se, sempre de caráter transitório.

É importante salientar que o neoliberalismo não trouxe apenas o agravamento das condições preexistentes, a serem mitigadas superficialmente com os programas assistencialistas propostos pelo FMI e pelo Banco Mundial, mas o surgimento de novas condições de exclusão social. A regra passa a ser a instabilidade e a informalidade do trabalho, o desemprego, o subemprego, o trabalho temporário, ou seja, a completa desproteção trabalhista. Cresce a cada dia o número de pessoas que foram invalidadas pela nova conjuntura econômica. Há uma desestabilização da ordem do trabalho, promovida por reformas legais que desgastam todos os vínculos de estabilidade dos empregados, substituindo-os pela completa e desumana flexibilização.

Como já analisado nos pontos anteriores, a esfera social da América Latina sofre praticamente todos os efeitos negativos aqui elencados. Os impactos dos ajustes neoliberais sobre as políticas sociais nos países latino-americanos podem ser exemplificados pelas experiências de substituição total do aparato estatal de proteção social público e universal pelo seguro privado, ocorrida no Chile, ou na desarticulação peruana de uma proteção frágil então existente, seguida da ação voluntária de organizações não-governamentais, ou ainda na combinação brasileira entre o desmonte da proteção social voltada aos mais pobres e as reformas legislativas regressivas de direitos conquistados ao longo de décadas[9].

Nos três casos, constata-se a constante substituição dos agentes públicos estatais pela filantropia das organizações não-governamentais, resultando em experiências completamente desarticuladas, repletas de discricionariedade na escolha dos beneficiários e de critérios de acesso deveras duvidosos.

---

[9] A verdade é que se criaram na América Latina dois sistemas de proteção social: um privado, financiado e usufruído por uma minoria privilegiada, e outro público, desmontado e que atende a grande maioria da população (SOARES, 2003).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

O que se constata do caráter voluntário e solidário dessa nova modalidade de intervenção social é a sua completa transitoriedade, sem falar que a contratação precária e temporária da quase totalidade dos novos agentes sociais privados não autoriza um vínculo duradouro, a sua profissionalização e, via de consequência, a qualidade das ações.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

3. O TERCEIRO SETOR COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO SOCIAL NO BRASIL: O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO E O PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

Antes de tratar dos instrumentos estratégicos que serão objeto deste capítulo, cumpre esclarecer que o chamado terceiro setor não teve sua origem no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado ou no Programa Comunidade Solidária. A proposta de uma leitura segmentada da sociedade, dividida em Estado (primeiro setor), mercado (segundo setor) e sociedade civil[10] (terceiro setor) já era objeto de debate antes mesmo dos paradigmas em análise.

No entanto, estes dois marcos fizeram parte de uma estratégia oficial de formação (e de manipulação) da opinião pública, que, pode-se dizer, foi brilhante quanto aos seus resultados: a partir deles, as instituições privadas integrantes do terceiro setor multiplicaram-se e ganharam força como um novo instrumento de intervenção social. Este é o motivo da ênfase dada aos temas no presente trabalho.

A apresentação não será cronológica, até porque tais iniciativas governamentais relacionaram-se e foram contemporâneas, sendo certo, como já dito, que ambas compuseram um grande esforço de inserção e convencimento do ideal do terceiro setor no Brasil.

3.1. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

O Plano Diretor da Reforma do Estado, lançado pelo Poder Executivo Federal em 1995, no início da Presidência de Fernando Henrique Cardoso, teve como mentor intelectual o então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Pode-se dizer que foi uma proposta de reconstrução pragmática do Estado, a partir de uma perspectiva liberal, buscando torná-lo enxuto, voltado para o mercado e coordenador suplementar.

---

[10] Há diferentes conceitos de “sociedade civil”, sendo certo que tal expressão foi aqui empregada de maneira acrítica, noticiando o discurso hegemônico terceiro-setorista. Segundo as lições de Montaño, “o uso da noção de ‘sociedade civil’ como um ‘terceiro setor’ (autonomizado dos outros dois ‘setores’ e desgarrado da totalidade social) deriva antes do conceito do *positivismo*, *do liberalismo vulgar*, do *funcionalismo*, do *estruturalismo*, do *sistemismo*, e das correntes que segmentam a realidade social em esferas/setores autônomos” (2007, p. 126).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Na apresentação do Plano, o Presidente FHC afirmou que “o grande desafio histórico que o País se dispõe a enfrentar é o de articular um novo modelo de desenvolvimento que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro melhor”. Para tanto, segundo Fernando Henrique, seria necessária uma eficaz ação reguladora do Estado, “no quadro de uma economia de mercado”, bem como a prestação de “serviços básicos” e “políticas de cunho social” (PLANO..., 1995, p. 6).

De acordo com o então Presidente da República:

> É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (PLANO..., 1995, p. 7).

A administração pública gerencial mencionada por Fernando Henrique Cardoso representaria um choque de gestão em relação à administração burocrática, que teria surgido com o modelo de Estado liberal.

O Plano Diretor apresentou a novidade gerencial como uma evolução de duas outras formas de administrar que a antecederam, o patrimonialismo e a burocracia. Por patrimonialismo, entende-se um aparelho administrativo estatal que funciona como uma extensão do poder soberano, em que a coisa pública não se diferencia da *res principis*. Esta modalidade de administração pública teria sido superada no Brasil no momento em que o capitalismo e a democracia passaram a ser dominantes. Na segunda metade do século XIX, a administração pública burocrática teria surgido para combater a corrupção e o nepotismo resultantes do patrimonialismo. Aqui, passam a orientar o administrador a profissionalização, o formalismo, a hierarquia profissional e a impessoalidade.

A administração pública gerencial surgiu na segunda metade do século XX como

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

resposta “à expansão das funções econômicas e sociais do Estado” e “ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior”. Segundo registra o PDRE, “a eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial” (1995, p. 15-16).

Em síntese, o novo gerencialismo, aos olhos dos seus proponentes:

> […] constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental (PLANO..., 1995, p. 16).

Com o deslocamento da ênfase dos meios e procedimentos para os resultados, constata-se uma inspiração da administração pública gerencial na administração de empresas. É possível afirmar que “a administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços” (PLANO..., 1995, p. 17).

Apesar da tentativa permanente de distanciamento e distinção entre a proposta constante do Plano Diretor e o pensamento hegemônico da época, é possível afirmar que a ideologia neoliberal teve o PDRE como um dos seus principais tentáculos no Brasil.

Como já alertado, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado representou uma ampla estratégia de formação de opinião, a partir de um projeto de Estado “social-liberal”, capitaneado por Bresser Pereira e sua equipe.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

É interessante como o estudado documento nega a todo tempo que a proposta tenha bases neoliberais. O trecho a seguir, retirado do PDRE, confirma tal constatação:

> A reação imediata à crise – ainda nos anos 80, logo após a transição democrática – foi ignorá-la. Uma segunda resposta igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Ambas revelaram-se irrealistas: a primeira, porque subestimou tal desequilíbrio; a segunda, porque utópica. Só em meados dos anos 90 surge uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a idéia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas (1995, p. 11).

O próprio Bresser Pereira, em seus trabalhos, sempre procurou apresentar a sua abordagem “pragmática” como um avanço em relação à proposta neoliberal. Para conferir:

> [...] embora as abordagens neoliberal e pragmática coincidam em vários aspectos, a ênfase na crise fiscal do Estado leva a um conjunto diferente de recomendações. Enquanto a abordagem neoliberal atribui a crise econômica na América Latina à existência de um Estado demasiado grande e forte, a abordagem pragmática reconhece que o Estado cresceu muito – e de uma maneira distorcida –, porém explica a crise mais pela debilidade do Estado, garroteado pela crise fiscal, do que por sua força excessiva (1996, p. 30).

Em outro trabalho, assim promove a reforma do Estado:

> A crise do Estado que marca o último quarto do século XX abriu a oportunidade para dois tipos de respostas. Nos anos 80 assistimos à onda neoconservadora com sua proposta do Estado mínimo; nos 90, quando começa a tornar-se claro o irrealismo da proposta neoliberal, o movimento em direção à reforma ou mais propriamente à reconstrução do Estado se torna dominante (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 15).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

De acordo com Bresser Pereira, a abordagem neoliberal sustenta que a política econômica deve orientar-se pela redução do aparato estatal, ao passo que a abordagem pragmática prega a redução da dívida pública e a recuperação da poupança pública.

Na perspectiva do intelectual pragmático, as reformas econômicas apropriadas não são apenas aquelas propostas pela abordagem neoliberal (estabilização[11] e redução do papel do Estado[12]), mas também duas outras sugeridas pelos pragmáticos: superar a crise fiscal e definir uma nova estratégia de crescimento a partir de uma nova forma de intervenção estatal.

Apesar do esforço de Bresser Pereira em negar a ideologia neoliberal, o Plano Diretor por ele articulado não esconde a sua clara filiação ao pensamento único. O próprio intelectual admite que o gerencialismo teria sua origem no governo neoliberal de Margaret Thatcher. A influência do Consenso de Washington e dos organismos multilaterais sobre o PDRE é evidente e as ligações de Luiz Carlos Bresser Pereira com o neoliberalismo é incontestável (BEHRING, 2008)[13].

Carlos Montaño ressalta ainda o "silêncio" de Bresser Pereira, que em seu discurso ao assumir o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), deixou de mencionar como credencial:

> [...] sua presença, como representante do Brasil, no encontro subseqüente ao Consenso de Washington, em janeiro de 1993. Se este encontro é de extrema importância [...], não é casual que Bresser Pereira não o elenque entre suas atividades. Um encontro com membros do FMI, do Bird, grandes empresários, economistas monetaristas e autoridades nacionais,

[11] Estabilizar a economia significa controlar a inflação e o balanço de pagamentos (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 47).
[12] Reduzir o aparato estatal significa reduzir seu tamanho e intensidade de sua intervenção. Os instrumentos básicos para isso são a privatização, a liberalização comercial e a desregulamentação (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 47).
[13] Elaine Behring (2008) lembra que um seminário realizado em 1996 para discutir o Plano Diretor contou com o apoio das Nações Unidas e do BID, este último, vale destacar, também patrocinador do encontro que deu origem ao Consenso de Washington.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> para definir os destinos e os caminhos dos países periféricos, denunciaria os verdadeiros motivos e objetivos da “reforma do Estado”; melhor mantê-la em segredo (2007, p. 38).

Na leitura de Carla Almeida, a implementação das reformas “foi acompanhada por um discurso que procurou dissociá-las da idéia de Estado mínimo”. Segundo Almeida, as reformas “estariam sintonizadas com as aspirações de um Estado necessário” e foram justificadas, sobretudo, por meio de argumentos técnicos, administrativos e financeiros (2006, p. 104).

Imputando a responsabilidade da desordem econômica mundial a uma suposta gastança e paternalismo do desenho de Estado de bem-estar, que já não correspondia às expectativas e não estava obtendo os mesmos resultados do pós-guerra, os idealizadores do PDRE sustentaram que:

> [...] a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (PLANO..., 1995, p. 12).

Aos olhos da equipe econômica formuladora do Plano Diretor, o sistema capitalista seria composto por duas instituições centrais, quais sejam, Estado e mercado, que coordenam os sistemas econômicos. Sendo assim, “se uma delas apresenta funcionamento irregular, é inevitável que nos depararemos com uma crise” (PLANO..., 1995, p. 9). E exemplificam:

> Foi assim nos anos 20 e 30, em que claramente foi o mau funcionamento do mercado que trouxe em seu bojo uma crise econômica de grandes proporções. Já nos anos 80, é a crise do Estado que põe em cheque o modelo econômico em vigência (PLANO..., 1995, p. 9-10).

Em verdade, por força do pensamento neoliberal, a redefinição do papel do Estado foi um tema mundialmente debatido na década de 1990. E é até hoje. E no Brasil não foi diferente, mais ainda em função da forte presença do Estado na economia

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

nacional.

Para o Presidente Fernando Henrique Cardoso, “tornou-se […] inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social”. (PLANO..., 1995, p. 9-10).

Segundo a proposta pragmática em questão, três seriam os ambientes inerentes à nova ordem mundial: o Estado, o mercado e o terceiro setor. O Estado intermediário (social e liberal a um só tempo) representaria um suposto avanço em relação ao neoliberalismo, com a manutenção das responsabilidades sociais, fortalecendo-se, contudo, o mercado. O Estado seria, nesse sentido, um coordenador suplementar das políticas sociais e contaria com o terceiro setor, público, mas não-estatal, verdadeiro agente de bem-estar, território das virtudes, alimentado pela “sociedade civil organizada”[14].

O modelo em análise recebeu (e recebe) duras críticas por ser regressivo e por expandir um suposto não-Estado, na verdade, mínimo para o social, com boa maquiagem importada, de lógica puramente de resultados, privatista, como se fosse possível vencer as desigualdades apenas com a redução do Estado e a gestão racional dos poucos recursos destinados à política social.

Em linhas gerais, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado sustentou que o modelo de administração gerencial resultaria em eficiência do Estado no atendimento das demandas sociais. Tal estudo partiu da premissa de que o Estado é incapaz de garantir sozinho e diretamente uma política social universal, devendo este financiar e subsidiar os serviços sociais mediante dotação orçamentária, a partir de parcerias com o terceiro setor.

Mas afinal, o que propôs o Plano Diretor? O PDRE propôs a divisão do aparelho

[14] Cumpre destacar, com já alertado anteriormente, que a expressão “sociedade civil” foi aqui empregada como repetição acrítica do ideário do terceiro setor. “Nada tem a ver, portanto, a identificação entre sociedade civil e um suposto ‘terceiro setor’ (numa visão setorista) com as perspectivas ‘integralistas’ que os clássicos diferenciadamente dão à categoria ‘sociedade civil’” (MONTAÑO, 2007, p.126). Em outro momento do trabalho, será realizado um estudo cuidadoso da sociedade civil a partir da perspectiva de Antonio Gamsci.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

estatal em quatro setores: (1) núcleo estratégico, que formularia políticas públicas, além de controlar a sua execução e legislar; (2) setor de atividades exclusivas, que prestaria serviços que só o Estado pode realizar; (3) setor de serviços não exclusivos, com atuação simultânea do Estado e de organizações não-estatais; (4) setor de bens e serviços para o mercado.

Vale transcrever trecho do Plano Diretor da Reforma para um melhor entendimento dos setores do Estado na visão dos técnicos gerencialistas neoliberais:

> 5.1 Setores do Estado
> No Aparelho do Estado é possível distinguir quatro setores:
> NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.
> ATIVIDADES EXCLUSIVAS. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.
> SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS. Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem "economias externas" relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO. Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida (1995, p. 41-42).

A política social proposta pelo PDRE estaria inserida no setor de serviços não exclusivos. Assim, seria (também) promovida com a contratação e execução de serviços por organizações públicas não-estatais.

De acordo com os idealizadores, no setor das atividades não exclusivas, deve importar a qualidade e o custo dos serviços prestados aos cidadãos. Aqui, prevalece o princípio da eficiência, ou seja, “a busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público” (PLANO..., 1995, p. 43). Para tanto, a administração deveria ser necessariamente gerencial.

Almejava-se como esta segmentação administrativa o enfrentamento da concentração de renda a partir da eficiência na prestação dos serviços sociais, com uma reforma gerencial voltada para o controle de resultados. Tal gerencialismo, segundo a teoria econômica do Estado, supõe que a busca do lucro máximo torna as instituições mais eficazes. O objetivo seria buscar a eficiência na alocação dos escassos recursos estatais, em uma perspectiva de lucratividade, vale dizer, nem sempre possível, sobretudo no terreno da proteção social.

Os objetivos para os serviços não exclusivos são:

> · Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> · Lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços.
> · Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.
> · Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.
> · Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor (PLANO..., 1995, p. 46-47).

Na interpretação dos formuladores do Plano Diretor da Reforma, grandes críticos da Constituição Federal de 1988, a Carta Magna representou um momento de retrocesso, de volta ao passado burocrático, uma verdadeira barreira à capacidade operacional do governo. E mais, as ações voltadas a uma administração pública gerencial teriam sido obstaculizadas quando da transição democrática iniciada em 1985, quando ocorreu um grande loteamento dos cargos públicos da administração. Com isso, para os referidos neoliberais:

> Um novo populismo patrimonialista surgia no país. De outra parte, a alta burocracia passava a ser acusada, principalmente pelas forças conservadoras, de ser a culpada da crise do Estado, na medida em que favorecera seu crescimento excessivo.
> A conjunção desses dois fatores leva, na Constituição de 1988, a um retrocesso burocrático sem precedentes. Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado (PLANO..., 1995, p. 20-21).

Para superar o engessamento burocrático resultante da Constituição Federal de 1988, seria necessária uma ampla estratégia de implementação da administração

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

gerencial, uma reforma descentralizadora e mobilizadora das organizações privadas, permanecendo o Estado como formulador e controlador das políticas sociais.

Segundo esta estratégia, a reforma do aparelho do Estado seria concebida em três dimensões: a primeira, institucional-legal, com a reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda, cultural, buscando construir uma cultura gerencial em substituição a uma cultura burocrática; a terceira dimensão guarda relação com a gestão pública e tem como foco o aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial. Em síntese:

> A primeira permitirá mudanças estruturais no funcionamento do aparelho do Estado, já que pressupõe a eliminação dos principais entraves no sistema jurídico-legal; a segunda, entretanto, viabilizará a operacionalização da cultura gerencial centrada em resultados através da efetiva parceria com a sociedade, e da cooperação entre administradores e funcionários; finalmente, a terceira possibilitará concretizar novas práticas gerenciais e assim obter avanços significativos, ainda que os constrangimentos legais não sejam totalmente removidos (PLANO..., 1995, p. 48).

Quanto às formas de propriedade mencionadas na primeira dimensão da reforma, o PDRE chama a atenção para a existência de uma terceira forma de propriedade estatal, distinta da pública e da privada, própria do capitalismo contemporâneo. Tal forma intermediária seria a pública não-estatal, indicada para as atividades não exclusivas, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, ou seja, pelo terceiro setor.

Bresser Pereira (1999), ao tratar do ambiente público não-estatal, apresenta tal segmento como voltado ao interesse público, mas sem finalidade lucrativa, ainda que regido pelas regras de Direito Privado. E segue concluindo:

> [...] são organizações ou formas de controle “públicas” porque estão voltadas ao interesse geral; são “não-estatais” porque não fazem parte do aparato do Estado, seja porque não utilizam servidores públicos ou porque não coincidem com os agentes políticos tradicionais. A expressão “terceiro

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> setor" pode considerar-se também adequada na medida em que sugere uma terceira forma de propriedade entre a privada e a estatal, mas se limita ao não-estatal enquanto produção, não incluindo o não-estatal enquanto controle (1999, p. 16).

De acordo com o Plano Diretor, a propriedade pública não-estatal facilitaria o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo em que favoreceria a parceria entre sociedade e Estado.

Constata-se aqui mais um jogo de palavras e um inteligente neologismo do ideário neoliberal, que disfarça a reforma do Estado, transferindo eufemisticamente para o setor privado atividades essenciais (e de alto custo) como escolas, universidades, centros de pesquisa, hospitais, museus, orquestras sinfônicas, entre outros.

No contexto do anfíbio público não-estatal, o PDRE reserva um grande esforço em outro neologismo: a publicização. Esta seria uma grande articulação de descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa.

Entre os diversos itens do Plano Diretor, o programa de publicização representou uma grande "recomendação" e previsão de autorização legal de repasse dos serviços sociais para o terceiro setor. Segundo o Plano:

> [...] através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle (1995, p. 13).

O Estado, com isso, reduziria seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, por outro lado, como regulador e provedor, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, supostamente tidos pelos idealizadores como essenciais para o desenvolvimento, pois seriam uma espécie de investimento

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

em “capital humano” (mais um neologismo neoliberal).

Com a publicização, o Estado continuaria a subsidiar tais serviços sociais, motivando, no entanto, com a atuação pública não-estatal do terceiro setor, o controle social direto e a participação da sociedade. Segundo a equipe técnica formuladora do Plano Diretor, o programa em análise promoveria também o desenvolvimento da democracia e da cidadania, servindo também como instrumento de distribuição de renda mais justa; já que o mercado seria incapaz de garantir tal avanço.

Segundo Bresser Pereira (1999), a tendência de publicização (que supostamente se opõe à privatização e à estatização) teve sua origem nos “quangos” (*quasi non-governamental organizations*) do Reino Unido, que transformou todas as suas universidades e hospitais, anteriormente integrantes do aparato do Estado, em entidades autônomas. As mencionadas entidades atuam no campo social, sobretudo na educação e na saúde, com recursos assegurados pelo Estado.

No Brasil, a proposta de publicização consistiria em:

> [...] transformação em organizações públicas não-estatais – de organizações previamente estatais ou de entidades constituídas voluntariamente por particulares aos quais se atribui uma relação formal com o Estado, expressada em fomento e fiscalização. Usualmente estruturadas em forma de fundações de direito privado e associadas ao movimento de reforma da administração pública, elas representam a recuperação da prática antiga de ver as universidades e os hospitais como organizações públicas de direito privado (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 39).

Para os gerencialistas neoliberais, a nova perspectiva fortaleceria o poder de regulação e de coordenação do Estado, inicialmente no nível federal, e, de forma progressiva, em sede de descentralização vertical, nos níveis estadual e municipal, sobretudo em relação às funções executivas no campo da prestação de serviços sociais.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Os grandes instrumentos do programa de publicização seriam as organizações sociais (OS). A partir de uma nova legislação, essas organizações absorveriam os serviços sociais, tidos como não exclusivos. Vejam-se os termos da proposta:

> 8.1.3 Organizações Sociais e Publicização
> A estratégia de transição para uma administração pública gerencial prevê, ainda na dimensão institucional-legal, a elaboração, que já está adiantada, de projeto de lei que permita a "publicização" dos serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, sua transferência do setor estatal para o público não-estatal, onde assumirão a forma de "organizações sociais".
> O Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal. Entende-se por "organizações sociais" as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária (PLANO..., 1995, p. 60).

De acordo com os seus idealizadores, as organizações sociais, previstas em lei própria, teriam autonomia financeira e administrativa e receberiam recursos orçamentários, podendo obter outras formas de financiamento como prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, entre outros.

Tais organizações gozariam de maior autonomia administrativa e seus dirigentes teriam maior responsabilidade pelo seu destino. Em outro giro, as organizações sociais promoveriam uma maior participação social, na medida em que seriam objeto de controle direto por parte da sociedade, por intermédio de seus conselhos de administração, formados a partir da comunidade servida pela entidade. Na perspectiva do Programa Nacional de Publicização, as novas organizações resultariam em uma maior parceria com a sociedade, que inclusive financiaria uma parte reduzida (mas significativa) dos custos dos serviços prestados.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

A transferência dos serviços não exclusivos estatais para as organizações sociais ocorreria sempre de maneira voluntária, através do Programa Nacional de Publicização, tendo prioridade os hospitais, as universidades e escolas técnicas, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus.

A reforma legislativa proposta pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado concretizou-se no ano de 1998, quando a Medida Provisória 1.648-7/98 foi convertida na Lei 9.637/98 e, com isso, foi efetivamente criada a pessoa jurídica "Organização Social". A mencionada lei dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção de órgãos e entidades e a absorção de suas atividades (por organizações sociais).

De acordo com a Lei 9.637/98, as organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desenvolvidas, ou não, a partir da extinção de estruturas da administração. São finalidades da OS o apoio ao ensino, saúde, pesquisa, desenvolvimento tecnológico, meio ambiente, enfim, o objetivo é prestar serviços não exclusivos do Estado. Ao diploma legal:

> Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.
> [...]
> Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes:
> I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente;
> II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados;

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> III - controle social das ações de forma transparente (BRASIL. Lei 9.637, de 15 de maio de 1998).

Com a absorção (na verdade, extinção das entidades e órgãos estatais), as atividades passam a ser desenvolvidas pela OS, sendo que a transferência de competências faz-se pela via do contrato de gestão. Como quer o art. 6º da mencionada lei:

> Art. 6º O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social (BRASIL. Lei 9.637, de 15 de maio de 1998).

O contrato de gestão pode fornecer bens públicos, servidores públicos e dotação orçamentária. Para ganhar *status* de organização social, não é necessária experiência anterior, até porque a entidade nasce com o contrato de gestão (condição de existência de tal pessoa jurídica).

Do ponto de vista jurídico, as organizações sociais merecem inúmeras críticas, que estão concentradas na clara maquiagem a um processo de privatização e terceirização, sobretudo a partir de uma flagrante tentativa de fuga do regime jurídico de direito público no que diz respeito às regras de licitação[15] e de concurso público, que são mitigadas pela legislação. E mais, a qualificação “OS”, discricionária como prevê a lei, pode resultar em fraudes.

De acordo com os seus idealizadores:

> Este projeto é fundamental para o desenvolvimento das agências autônomas e das organizações sociais. Tem por objetivo analisar as

[15] A Organização Social já “nasce” contratada. A questão está sendo discutida pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1923-DF. Referida ADI foi proposta pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Partido Democrático Trabalhista contra a Lei 9.637/98 – que dispõe sobre a qualificação como organizações sociais de pessoas jurídicas de direito privado, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que mencionam, a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências –, e contra o inciso XXIV do art. 24 da Lei 8.666/93, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 9.648/98, que autoriza a celebração de contratos de prestação de serviços com organizações sociais, sem licitação.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> missões dos órgãos e entidades governamentais, identificando superposições, inadequação de funções e possibilidades de descentralização visando dotar o Estado de uma estrutura organizacional moderna e ágil e permeável à participação popular. Esta é naturalmente uma ação permanente e prioritária do governo, já expressa em uma série de atos a partir da medida provisória que promoveu a reorganização do governo e a extinção de dois ministérios – o Ministério do Bem Estar Social, inclusive suas fundações vinculadas, e o Ministério da Integração Regional (PLANO..., 1995, p. 58).

Pode-se afirmar que o Plano Diretor busca uma reforma do aparelho do Estado a mais pragmática possível, tendo como foco a obtenção de resultados ótimos na área social, contudo, com recursos escassos. Para tanto, questiona-se a todo instante a presença do Estado na prestação de serviços sociais, a partir das seguintes indagações: “O Estado deve se encarregar dessa missão e das respectivas atividades envolvidas?”; “Quais [entidades] podem ser eliminadas?”; “Quais [entidades] devem ser transferidas da União para os estados ou para os municípios?” “E quais [entidades] podem ser transferidas para o setor público não-estatal?”; “Ou então para o setor privado?” (PLANO..., 1995, p. 58).

Nos termos do PDRE, “com base na resposta a estas perguntas, haverá a proposta de extinção, privatização, publicização e descentralização de órgãos, e também de incorporação e criação de órgãos” (1995, p. 59).

Segundo as lições de Montaño:

> A verdadeira motivação desta (contra-)reforma, o que está por trás de tudo isto, no que se refere à chamada “publicização”, é, por um lado, a diminuição dos custos desta atividade social – não pela maior eficiência destas entidades, mas pela verdadeira precarização, focalização e localização destes serviços, pela perda das suas dimensões de universalidade, de não-contratualidade e de direito do cidadão –, desonerando o capital; por outro lado, o retiro destas atividades do âmbito democrático-estatal e da regência conforme o direito público, e sua transferência para o âmbito e direito privados (independentemente de os

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> fins serem privados ou públicos), e seu controle seguindo critérios gerenciais das empresas, e não uma lógica de prestação de serviços e assistência conforme um nível de solidariedade e responsabilidade sociais (2007, p. 47-48).

3.2. Programa Comunidade Solidária

O Comunidade Solidária, programa coetâneo ao PDRE, também teve papel decisivo no discurso de parceria com a sociedade e na inserção da solidariedade e do voluntariado como elementos ideológicos do ajuste neoliberal.

Aliás, como já visto, surgiram com o ideário neoliberal uma série de novos conceitos, que entre jogos de palavras e neologismos, inseriram no Brasil as ideias de publicização, cidadão-cliente, cidadão-consumidor, capital social, responsabilidade social, empreendedorismo social, eficiência, voluntariado, participação solidária, parceria, entre tantas outras.

Assim como em relação ao Plano Diretor, impõe-se uma análise crítica sobre a participação solidária e voluntária da sociedade nas ações sociais no Brasil. E é o que prevalecerá nas linhas a seguir.

Como abordado no capítulo anterior, entre as recomendações de reformas dos organismos internacionais para a superação da crise na América Latina está a privatização de diversas funções estatais, entre elas, os serviços sociais. Não há como deixar de ressaltar que a proposta para a área social vigente na Era FHC, considerando a “imprescindibilidade” de um duro ajuste fiscal, girou em torno do argumento de que o problema da política social não estava na quantidade dos recursos empregados, mas na má qualidade dos gastos, ou seja, no plano da eficiência da gestão.

Em um contexto de desresponsabilização estatal, surgiu a proposta de boa governança, expressão gerencial-neoliberal, que seria promovida a partir da cooperação entre o Estado e a sociedade civil, conciliando, segundo os pragmáticos do pensamento único, o crescimento econômico e a equidade social a um só tempo.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

O Estado deveria, com tais iniciativas, ser mais flexível, descentralizando suas funções e motivando a participação social.

O consenso e a coesão social, imprescindíveis para a aceitação dos drásticos ajustes estruturais neoliberais, seriam conquistados pelo discurso da participação. Carla Almeida resume bem a entrada de termos como capital social nos debates, uma das ideias centrais dessa mobilização:

> [...] necessidade de investir na capacidade dos próprios indivíduos e/ou localidades específicas reinventarem as suas formas de inserção social; de focalizar os beneficiários das ações sociais e estabelecer com eles uma política que pressuponha contrapartidas; de incentivar e promover atividades cívicas e solidárias como maneira de controlar e diminuir a exclusão social; de conjugar esforços públicos e privados no enfrentamento dos problemas sociais (2006, p. 99).

O Comunidade Solidária foi um programa criado pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso que, para compensar as políticas de ajuste e os seus incontestáveis efeitos sociais negativos, utilizou-se do discurso de participação como princípio fundamental.

Sua inspiração é proveniente das experiências do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e da Campanha da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, que, por sua vez, tiveram origem no Movimento pela Ética na Política, demonstração da sociedade brasileira de indignação em relação aos acontecimentos que culminaram no *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo.

Antes mesmo, ainda na década de 1980, um conjunto de movimentos sociais, articulados com segmentos da sociedade civil e da sociedade política, já haviam se mobilizado em torno do processo de transição democrática, em variadas lutas por espaços de participação política.

Vale enfatizar que o ideal de sinergia entre o Estado e a sociedade civil, presente na

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

luta pela democracia e contra a ditadura, na luta pela ética na política e na luta contra a fome, trazia uma aspiração de um campo da sociedade que buscava, efetivamente, participar da definição de políticas públicas no Brasil. Não que houvesse homogeneidade de interesses e projetos políticos, mas todas as referidas iniciativas buscaram a ampliação da participação nas decisões políticas do País (ALMEIDA, 2006).

O Programa Comunidade Solidária, em outro sentido, esteve atrelado às ideias de solidariedade, participação e, sobretudo, parceria, esta última envolvendo sociedade civil, Estado e mercado. Logo se percebeu que o programa não teria condições de influir nas decisões centrais do governo, limitando-se a propor novas linhas de atuação social, com programas de desresponsabilização do Estado, com uma proposta clara de fomentar ações não estatais. São exemplos de iniciativas deste período os programas Universidade Solidária, Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária, Programa Voluntários, todos com apelo ao conceito de ética da solidariedade.

Na verdade, o que se conclui do Programa Comunidade Solidária é, mais uma vez no Brasil, a completa dissociação entre a política econômica e a política social. O interessante é que a disciplina fiscal, limitadora de um enfrentamento sério de superação das desigualdades, era tida por Ruth Cardoso, presidente do programa em análise, como parte integrante de um projeto de combate à pobreza (ALMEIDA, 2006).

Assim, a partir de uma concepção de sociedade civil como espaço isento e virtuoso, apostou-se a partir do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso no seu fortalecimento, numa relação amistosa com o Estado, e não de reivindicação e contestação natural da agenda dos movimentos sociais de outrora. Segundo Carla Almeida, a “exclusão da dimensão da partilha de poder dos processos participativos constituiu elemento central da orientação geral que informou as ações da CS [Comunidade Solidária]” (2006, p. 113).

Enfim, a ideia de partilha de poder cedeu espaço para a ideia de proposição e parceria; a harmonia de interesses em substituição à interpelação dos centros de

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

poder. Como consequência, obscureceu-se a dimensão conflituosa e política das relações entre Estado e sociedade civil (ALMEIDA, 2006).

Com o desenvolvimento dos diversos “programas inovadores” (Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária, Programa Voluntários, etc.) e do fomento ao voluntariado e à solidariedade, o Estado brasileiro passou a relacionar-se com as organizações não-governamentais como se estivesse contratando serviços de uma empresa, com claro foco na eficiência na execução dos projetos.

Como conclui Almeida:

> [...] as parcerias contaram com “a forte convergência de interesses políticos entre governo e CCS [Conselho do Programa Comunidade Solidária], de um lado, e segmentos do terceiro setor, particularmente, do novo segmento do protagonismo empresarial brasileiro, de outro. As parcerias do CCS com o terceiro setor tiveram como suporte intenções e princípios compartilhados, que não apenas viabilizou os programas, por meio da disponibilização de recursos financeiros, técnicos e humanos, como contribuiu para que as idéias do voluntariado, da solidariedade, do terceiro setor, das parcerias, espalhassem-se como referências de uma nova forma de exercício da cidadania pelo Brasil afora (2006, p. 116-117).

A estratégia de fortalecimento do terceiro setor passou também pela construção de parâmetros legais para a atuação das organizações não-governamentais como parceiras, resultando na criação da pessoa jurídica Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), mais um importante marco legal do terceiro setor. É possível afirmar que este marco foi o viabilizador da atuação das organizações não-governamentais, sobretudo a partir da regulamentação dos termos de parceria com o poder público. Uma vez constituída e habilitada como OSCIP, a organização do terceiro setor teria um verdadeiro passaporte para eventual parceria com agências públicas (ALMEIDA, 2006).

Como já destacado no tópico anterior, entre as propostas de reforma constantes do PDRE, encontra-se a criação de organizações sociais, destinadas a transferir

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

serviços sociais, através de um programa de "publicização", "transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais", ou seja, "em entidades de direito privado", "que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária" (PLANO..., 1995, p. 46).

As OSCIPs, apesar de voltadas para o mesmo objetivo mediato, qual seja, desresponsabilizar o Estado pela prestação direta de serviços sociais, não teriam como fim imediato explícito a transformação das "fundações públicas em entidades de direito privado", via contratos de gestão.

A OSCIP encontra-se definida na Lei 9.790/99 e regulamentada no Decreto 3.100/99. Trata-se, nos termos da mencionada lei, assim como a já analisada organização social, de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos:

> Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.
> § 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.
> § 2º A outorga da qualificação prevista neste artigo é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei (BRASIL. Lei 9.790, de 23 de março de 1999).

Nos termos do art. 9º da Lei 9.790/99, a OSCIP celebra com o Estado um termo de parceria e recebe recursos públicos para executar seu plano de trabalho:

> Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei (BRASIL. Lei 9.790, de 23 de março de 1999).

Vale destacar que para celebrar o termo de parceria, a OSCIP tem que existir há pelo menos um ano. A sua administração não tem interferência nem gestão pública. Ao contrário da OS, a OSCIP não recebe bens ou servidores públicos de órgãos da Administração Pública extintos.

Entre as possíveis atividades a serem desenvolvidas pela OSCIP estão a promoção de assistência social, educação, saúde, cultura, defesa do meio ambiente, desenvolvimento sustentável, combate à pobreza e segurança alimentar e nutricional.

Tarso Violin, em importante análise crítica sobre o terceiro setor, faz um quadro comparativo entre as organizações sociais e as OSCIPs. As diferenças entre elas merecem registro:

> a) as organizações sociais firmam contratos de gestão e as OSCIPs termos de parceria;
> b) a decisão de qualificação de entidade como organização social é discricionária, enquanto que para a OSCIP é vinculada por parte do Poder Público;
> c) apenas as organizações sociais recebem servidores, para nelas prestar serviços, e bens públicos;
> d) ao contrário das organizações sociais, que ao serem tituladas também são declaradas como entidades de interesse social e de utilidade pública, as OSCIPs não recebem automaticamente outros títulos;
> e) [...]
> f) o Poder Público participa dos quadros diretivos apenas nas organizações sociais [...];
> g) o objeto de atividades das OSCIPs é mais amplo;
> h) as OSCIPs “podem atuar sem qualquer vínculo com o Poder Público, ao contrário do que se poderia cogitar em relação às organizações sociais,

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> indissociavelmente vinculadas à pactuação de um contrato de gestão com a Administração Pública", conforme lembra Marçal Justem Filho;
> i) apenas nos termos de parceria celebrados pelas OSCIPs é necessária a aprovação prévia por parte dos conselhos de políticas públicas;
> (2006, p. 217-218).

A crítica de tentativa de fuga do regime jurídico público, registrada quando da análise das organizações sociais, repete-se em relação à OSCIP, sem falar na opção de repasse à iniciativa privada dos já parcos recursos destinados à política social, e o pior, na transferência da responsabilidade estatal de prestação de serviços sociais.

Oportuna é a conclusão de Violin, para quem:

> [...] tanto as organizações sociais quanto as OSCIPs servem para que o Estado fuja de suas responsabilidades constitucionais, principalmente em áreas como educação e saúde, nas quais o "terceiro setor" é utilizado como prestador de serviços sociais, fazendo com que o Estado extinga entidades da Administração Pública (por mais que na Lei das OSCIPs esta extinção não seja explícita), "sucateie" sua burocracia, fugindo do regime jurídico administrativo, e repassando por meio de parcerias com a iniciativa privada sem fins lucrativos os serviços sociais (2008, p. 9-10).

3.3. Terceiro setor: muitas promessas

Como enfatizado no decorrer deste capítulo, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e o Comunidade Solidária foram dois programas inseridos no contexto da reforma regressiva do Estado da Era FHC, mas que até hoje irradiam poderes sobre a tomada de decisões inerentes à política social no Brasil.

Após uma apresentação cuidadosa das organizações sociais e das OSCIPs, ou seja, das novas pessoas jurídicas que compõem uma boa parte do amplo conceito de terceiro setor, é possível concluir que são elas organizações privadas, com fortes elementos de gestão empresarial, que descentralizam a proteção social, desresponsabilizando o Estado de tal papel.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

O discurso de parceria com a sociedade civil e de busca de eficiência com o repasse dos serviços sociais para entidades públicas não-estatais representa mais um aspecto da orientação neoliberal para a América Latina, a partir de um pacote de medidas que envolve ajuste fiscal, reformas para o mercado, abertura comercial, política industrial e privatizações.

Não resta dúvida de que ao estimular o empreendedorismo do terceiro setor, taxando as políticas estatais de ineficazes e assistencialistas, ocorre uma clara descentralização da intervenção social via organizações não-governamentais, resultando em completa diluição da responsabilidade do Estado.

Mas tais conclusões não fazem parte do atual discurso hegemônico sobre o terceiro setor. Muito pelo contrário. O que se constata dos "aparelhos privados de hegemonia"[16], responsáveis pela elaboração e difusão da ideologia dominante, entre eles, as igrejas, o sistema escolar, os partidos políticos, os sindicados e as organizações profissionais, a "sociedade civil" tem o terceiro setor como um instrumento de "promoção" da política social no Brasil. Tratar-se-ia, portanto, de avanço e não de retrocesso. Poucos, até mesmo no ambiente acadêmico, ousam opor-se a tal perspectiva. O presente trabalho inclui-se (e apóia-se) entre os críticos insurgentes.

No entanto, para realizar uma análise crítica sobre determinada modalidade de intervenção social, parece de boa técnica a apresentação do conjunto de suas proposições e promessas. E isso foi feito no decorrer deste capítulo.

Como destaca Carlos Montaño (2007), em sua paradigmática obra sobre o terceiro setor, segundo o discurso oficial, a reforma do Estado seria uma reforma para a cidadania, estimulando a participação democrática, melhor atendendo as necessidades da população. Para fundamentar a reforma, "apontou-se a burocracia, ineficiência e corrupção do Estado como as supostas causas para sua reforma" (2007, p. 41).

[16] Segundo Antonio Gramsci, a sociedade civil é o conjunto de organismos privados que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade. O último capítulo deste trabalho enfrentará melhor o debate sobre a sociedade civil na perspectiva do referido marxista italiano.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

A partir de uma análise superficial do fenômeno social, de segmentação em setores – Estado (primeiro setor), mercado (segundo setor) e sociedade civil (terceiro setor) –, propõe-se o estudo isolado do chamado terceiro setor, um estudo, vale dizer, desarticulado da totalidade social. Esse é o ponto de partida dos defensores do projeto em debate.

Segundo o ideário terceiro-setorista, a realidade social deve ser dividida em três esferas: uma primeira política, reservada ao Estado, outra econômica, com atuação do mercado, e uma última social, capitaneada pela sociedade civil. Assim, "se o Estado está em crise e o mercado tem uma lógica lucrativa, nem um nem outro poderiam dar resposta às demandas sociais. O 'terceiro setor' seria a articulação/intersecção materializada entre ambos os setores" (MONTAÑO, 2007, p. 54).

Com isso, a sociedade civil e, via de consequência, o terceiro setor, seria um espaço não-governamental, não-lucrativo, isento de influências políticas, enfim, um território de virtudes em que reinaria a solidariedade, o voluntariado e a participação social democrática.

O último capítulo deste trabalho enfrentará não só o ponto de partida dos defensores do terceiro setor – a sociedade civil –, mas também as propostas e promessas constantes deste ideário.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

4. O FETICHE DO TERCEIRO SETOR

4.1. Afinal, o que é sociedade civil?

Como visto no capítulo anterior, a perspectiva hegemônica acerca do terceiro setor promove um recorte da realidade social em três segmentos: Estado (primeiro setor), mercado (segundo setor) e sociedade civil (terceiro setor). Com isso, motiva-se um isolamento entre tais "setores", numa abordagem que "autonomiza a dinâmica de cada um deles" (MONTAÑO, 2007, p. 53). Propõe-se aqui outra leitura do crescimento do terceiro setor, não como um desenvolvimento isolado, mas como um fenômeno real, inserido em um contexto de crise do capitalismo e de tentativa de reestruturação do capital.

Para tal desafio, não há como deixar de mencionar os estudos de Antonio Gramsci sobre a sociedade civil, já que o terceiro setor estaria relacionado a esta. Ao desenvolver o conceito de sociedade civil, Gramsci criou um importante instrumento de análise e compreensão das sociedades capitalistas avançadas (FONTES, 2006)[17].

Para estudar a sociedade civil segundo as lições de Gramsci, será necessário analisar o que o citado marxista italiano chama de bloco histórico. Por bloco histórico, entende-se uma situação histórica global que apresenta, de um lado, uma estrutura social e suas forças produtivas, e de outro, uma superestrutura ideológica e política. A concepção de bloco histórico permite captar a realidade social, entender a unidade orgânica existente entre estrutura e superestrutura.

Segundo Coutinho:

> Gramsci usa a expressão "bloco histórico" em duas acepções diversas,

[17] Os estudos de Gramsci distanciam-se da concepção neoliberal de sociedade civil, vale dizer, muito difundida nos relatórios e informes do Banco Mundial. Segundo tal perspectiva, a sociedade civil é considerada como um complemento ou mesmo um substituto do Estado e do mercado. Sociedade civil, nesse sentido, seria o reino da responsabilidade social, em que organizações sem fins lucrativos ou não-governamentais seriam seus atores principais. Segundo esta matriz teórica, terceiro setor é sinônimo de sociedade civil. Na perspectiva do Banco Mundial, o fortalecimento da sociedade civil e a sua atuação no âmbito do desenvolvimento social representariam o caminho adequado e necessário para o combate eficiente à injustiça e à exclusão social.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> ainda que dialeticamente interligadas: 1) como a totalidade concreta formada pela articulação da infra-estrutura material e das superestruturas político-ideológicas; 2) como uma aliança de classes sob a hegemonia de uma classe fundamental no modo de produção, cujo objetivo é conservar ou revolucionar uma formação econômico-social existente. A ligação dialética se dá na medida em que a construção de um "bloco histórico", no segundo sentido, implica na criação de uma nova articulação entre economia e política, entre infra-estrutura e superestrutura (2007, p. 153).

Para Gramsci, a superestrutura distingue-se em duas esferas essenciais: a sociedade política e a sociedade civil. Ambas, em conjunto, formam o Estado em sua concepção ampliada. O Estado ampliado é o momento teórico mais denso e que permite a adequada compreensão da sociedade civil (FONTES, 2006). Partindo da leitura gramsciana de sociedade civil, a partir da perspectiva do Estado ampliado (sociedade civil e sociedade política a um só tempo), será possível desmistificar o terceiro setor, contraponto suas propostas e promessas. De acordo com Carlos Nelson Coutinho:

> [...] o Estado em sentido amplo, "com novas determinações", comporta duas esferas principais: a *sociedade política* (que Gramsci também chama de "Estado em sentido estrito" ou de "Estado-coerção"), que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial-militar; e a *sociedade civil*, formada precisamente pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc (2007, p. 127).

A sociedade civil seria, portanto, o conjunto de aparelhos privados que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade. Segundo Virgínia Fontes (2006), seria o conjunto de aparelhos privados de hegemonia que, de maneira contraditória, integram o Estado, em sua concepção

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

ampliada. A sociedade civil de Gramsci pode ser considerada uma espécie de direção ideológica da sociedade.

O conceito gramscista de sociedade civil, como complexo da superestrutura ideológica e direção intelectual e moral de um sistema social, é bem diferente do sentido atribuído por Marx, que entendia sociedade civil como conjunto de relações econômicas e de formação das classes sociais. O interessante é que os dois partiram dos estudos de Hegel sobre sociedade civil. Como explicar a radical diferença de tratamento do mesmo tema? Segundo Portelli:

> [...] a resposta parece estar na concepção, bastante extensiva, que possui Hegel da noção de sociedade civil. Se esta corresponde mais freqüentemente à estrutura sócio-econômica (interpretação de Marx), [...] Gramsci inspirou-se essencialmente em certos trechos de A filosofia do direito, onde Hegel compreende também, no seio da sociedade civil, as associações políticas e sindicais, as corporações, que constituem 'o conteúdo ético do Estado' (1977, p. 20).

Como bem resume Montaño (2007), sociedade civil e estrutura econômica são, na perspectiva de Marx, a mesma coisa, e o Estado é um resultado da superestrutura, "não uma esfera independente e com racionalidade própria" [como sustentam os teóricos liberais] (2007, p. 124).

Coutinho (2007) explica que Gramsci trabalha numa época distinta de Marx, com grandes sindicatos, englobando milhões de pessoas, com partidos políticos operários e populares, com parlamentos eleitos por sufrágio universal, sem falar nos jornais proletários de imensa tiragem. Com isso, a partir desses organismos privados de participação política voluntária de seu tempo, verdadeiros aparelhos privados de hegemonia, é que Gramsci a um só tempo conserva e supera a teoria marxista, propondo uma teoria ampliada do Estado, incluindo no interior da superestrutura duas esferas: sociedade civil e sociedade política (Estado em sentido estrito).

No contexto da sociedade civil, a classe dirigente difunde sua ideologia por meio de uma estrutura ideológica e do material ideológico. A estrutura ideológica nada mais é

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

que a organização material destinada a defender a ideologia da classe dirigente. Fazem parte dessa organização material as igrejas, a escola e a imprensa, que difundem as ideias por meio de livros, revistas, programas e outros canais de comunicação. Tais ferramentas representam o chamado material ideológico.

Outra esfera da superestrutura é a sociedade política. Esta nada mais é que o aparelho de coerção da sociedade civil. Tem como função o prolongamento da sociedade civil, o exercício da coerção para manter a ordem estabelecida. Segundo os estudos de Gramsci, distingue-se a sociedade política em habitual, quando voltada ao controle dos grupos sociais (manter dominação sobre as classes subalternas), e em excepcional, quando em períodos de crise orgânica, a sociedade civil apóia-se na sociedade política para manter sua dominação. Essa coerção é administrada pela burocracia, formada por intelectuais bem delimitados, que garante a homogeneidade e o monopólio da força, até porque a classe dirigente do bloco histórico detém privilégios corporativos nesse segmento.

Portelli (1977) lembra que não há sistema social em que a hegemonia da classe dirigente é garantida tão-somente pelo consentimento, nem exclusivamente pela coerção. Assim, sociedade civil e sociedade política entrelaçam-se e colaboram mutuamente. Segundo Portelli, “a opinião pública é o exemplo concreto das relações permanentes entre o governo político e a sociedade civil que favorece o consenso em torno de seus atos” (1977, p. 33). A imprensa, nesse sentido, tem papel decisivo para a formação da opinião pública. Da mesma forma o parlamento, “órgão da sociedade política para elaboração da lei, é igualmente órgão da sociedade civil, como tradução oficial da opinião pública” (1977, p. 34).

Em um primeiro momento, é possível afirmar que a sociedade civil é dirigida por organizações privadas e a sociedade política pelo aparelho coercitivo do Estado. Mas Gramsci alerta que há sinais de estatização da sociedade civil em diversos órgãos clássicos de sua expressão. Portelli (1977) cita o exemplo da educação, assegurada pelo Estado para incrementar o desenvolvimento técnico das forças produtivas e, sobretudo, para unificar a ideologia difundida pelas organizações da sociedade civil.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

A sociedade civil e a sociedade política são, portanto, aspectos da hegemonia da classe dominante. Para que a hegemonia estabeleça-se concretamente, é preciso que as duas sociedades (civil e política) sejam igualmente desenvolvidas e organicamente vinculadas. Caso contrário, a tendência é a ruptura da direção do bloco histórico. Portelli enfatiza que "Gramsci como marxista, sustenta o desaparecimento do aparelho estatal; em outras palavras, da sociedade política" (1977, p. 41). Esta superação do Estado (em sentido estrito) ocorreria com o surgimento e fortalecimento de um novo sistema hegemônico a partir da classe operária. Dessa forma, a sociedade política, pela sua inutilidade, já que aparelho de coerção contra as classes subalternas, não teria mais razão de existência e seria reabsorvido pela sociedade civil, em uma sociedade sem classes.

E a estrutura do bloco histórico? Como ela se relaciona com a superestrutura?

A estrutura define-se como o conjunto de forças sociais e do mundo da produção. Em um bloco histórico, estrutura e superestrutura estão ligadas organicamente. Só assim, a superestrutura desenvolve-se nos limites da estrutura. As ideologias devem organizar os grupos sociais de acordo com as suas respectivas condições sócio-econômicas. Apenas desta maneira a superestrutura será um reflexo da estrutura e, juntas, darão origem a um bloco histórico concreto.

Segundo Gramsci, o vínculo orgânico entre estrutura e superestrutura é assegurado por uma camada social de intelectuais, encarregada de gerir a superestrutura do bloco histórico. Os intelectuais representam a classe à qual estão estreitamente vinculados, social e economicamente. O sustentado vínculo orgânico e dialético entre estrutura e superestrutura evita erros (economicismo – primazia da estrutura ou ideologismo – primazia da superestrutura).

Como visto, o conceito de hegemonia de Gramsci relaciona-se à direção e à dominação do bloco histórico por determinado grupo da sociedade civil. "A hegemonia gramscista é a primazia da sociedade civil sobre a política" (PORTELLI, 1977, p. 65). Para que ocorra a hegemonia da classe dirigente, exige-se uma espécie de monopólio intelectual com a formação de um bloco ideológico integrado por intelectuais ligados à classe fundamental (dominante). Nesse sentido:

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> O bloco ideológico é fator de hegemonia sob um duplo aspecto, num sistema realmente hegemônico: por um lado em seu próprio seio, na medida em que os representantes da classe dirigente orientem os de outros grupos sociais e sobretudo, por outro lado, a nível do bloco histórico, permitindo à classe dirigente controlar, por intermédio do bloco ideológico, outras camadas sociais (PORTELLI, 1977, p. 67).

A hegemonia está relacionada ao desenvolvimento e homogeneidade do bloco ideológico. Assim, quando a difusão da concepção de mundo ocorre pelo consenso, dirige-se a sociedade pela hegemonia. Por outro lado, quando se faz necessária a utilização da força, a hegemonia dá sinais de enfraquecimento e caminha-se para a ditadura. Quando um determinado grupo social não hegemônico domina a sociedade exclusivamente pela coerção, tem-se a ditadura. Com a hegemonia, controla-se a sociedade civil. A ditadura é o uso da sociedade política desagregado da sociedade civil.

No contexto da luta pela hegemonia, pode ocorrer também o transformismo, instrumento de dominação, que ocorre quando a classe dirigente agrega em torno de si os intelectuais dos outros grupos sociais (classes subalternas), “decapitando” a direção desses grupos. Segundo Gramsci, “a ditadura não é [apenas] a simples e primitiva utilização da coerção, mas [também] a decapitação pacífica dos grupos inimigos” (PORTELLI, 1977, p. 73).

O sistema hegemônico pode ser entendido como uma aliança no sentido de agregar classes distintas: um grupo dirigente, com dominação econômica e ideológica, e grupos outros (aliados), com papel secundário, que aderem ou são absorvidos pela hegemonia do bloco ideológico. Nesse contexto, ficam excluídas as classes subalternas. No entanto, apesar de desagregadas, as classes subalternas são controladas coercitivamente pelas classes dirigentes, seja pelo transformismo, seja pela ditadura.

A função do intelectual orgânico no seio do bloco histórico é justamente estreitar o vínculo que une as diversas classes sociais. Acerca dos referidos intelectuais,

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Portelli destaca:

> Gramsci os qualifica como “funcionários da superestrutura”. Os intelectuais são as células vivas da sociedade civil e da sociedade política: são eles que elaboram a ideologia da classe dominante, dando-lhe assim consciência de seu papel, e a transformam em “concepção de mundo” que impregna todo o corpo social. No nível da difusão da ideologia, os intelectuais são os encarregados de animar e gerir a “estrutura ideológica” da classe dominante no seio das organizações da sociedade civil (Igrejas, sistema escolar, sindicatos, partidos etc.) e de seu material de difusão (*mass media*). Funcionários da sociedade civil, os intelectuais são igualmente os agentes da sociedade política, encarregados da gestão do aparelho de Estado e da força armada (homens políticos, funcionários, exército etc.) (1977, p. 87).

Sobre o estudo de Gramsci acerca do papel dos intelectuais, Portelli conclui o seguinte:

> O estudo do papel dos intelectuais no seio do bloco histórico permite agora restituir, em seu quadro preciso, os diferentes elementos do bloco histórico: este, como situação histórica global, compõe-se de duas esferas complexas: a um determinado modo de produção corresponde uma estrutura social precisa, onde domina uma classe fundamental; esta classe desenvolve progressivamente uma superestrutura diferenciada, especializando suas atividades, dando-lhe homogeneidade e direção política e ideológica – hegemonia – sobre as demais classes. Esta direção da sociedade é exercida em diversos graus por uma camada social ligada organicamente à classe dirigente: os intelectuais, encarregados de dirigir o complexo superestrutural e soldar a estrutura e a superestrutura. Assim aparece a organização do bloco histórico [...] (1977, p. 102).

Um novo bloco histórico surge com a crise orgânica do antigo bloco e com a criação de um novo sistema hegemônico. Portelli trata o assunto como um “verdadeiro empreendimento”. E destaca: “a luta entre a burguesia – e seus aliados – e a classe operária – e as outras classes dominadas – é uma crise orgânica, porque concerne aos principais protagonistas a nível estrutural” (1977, p. 104).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Para Gramsci, a crise dita orgânica é uma ruptura entre a estrutura e a superestrutura, como consequência das contradições agravadas pela evolução da primeira e não evolução da segunda. A classe dirigente deixa de desempenhar sua função econômica e cultural. O grupo dirigente fracassa com seu projeto político ou, em outro sentido, as classes subalternas deixam a passividade política e passam a reivindicar de forma revolucionária.

Por ocasião do potencial estratégico e intelectual da classe dominante, que se encontra perdendo a hegemonia, as classes subordinadas só poderão "opor sua força e visar à vitória se estiverem organizadas e submetidas a uma verdadeira direção" (PORTELLI, 1977, p. 112).

Um novo sistema hegemônico só será possível se as classes subordinadas conseguirem, antes mesmo da explosão da crise, ter sua própria direção ideológica e política. Segundo Portelli, "a hegemonia implica que não somente o grupo essencial crie seus próprios intelectuais, mas que absorva os das outras camadas aliadas" (1977, p. 115). É necessário romper (fazer ruir) o bloco ideológico antecedente. E mais:

> A estratégia que devem adotar as classes subalternas e seus intelectuais necessita por isso, no final das contas, adaptar-se ao bloco histórico do qual fazem parte, particularmente à relação entre a sociedade civil e a sociedade política desse bloco (PORTELLI, 1977, p. 121).

Assim, para a concretização da estratégia de superação do bloco histórico, duas são as opções, de acordo com a situação da superestrutura do bloco a ser vencido: a guerra de movimento (luta política e militar frente a uma sociedade civil primitiva) e a guerra de posição (luta ideológica frente a uma sociedade civil forte e desenvolvida).

A primeira opção, guerra de movimento, conquista explosiva do Estado, seria mais apropriada às sociedades classificadas por Antonio Gramsci como orientais, com Estados fortes e sociedades civis primitivas e gelatinosas. Já a opção da guerra de posição, realizada no interior da sociedade civil, seria mais adequada às sociedades

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

ocidentais, em um contexto de relativo equilíbrio entre sociedade civil e Estado[18].

Como visto, sociedade civil, hegemonia e perspectiva revolucionária relacionam-se intimamente na teoria ampliada de Estado do italiano Antonio Gramsci.

A sociedade civil em Gramsci é inseparável da noção de totalidade, ou seja, da luta entre as classes sociais. Referido conceito liga-se às relações sociais de produção, às formas sociais de produção da vontade e da consciência e ao papel que, em ambas, exerce o Estado (FONTES, 2006).

Para Gramsci, não há oposição entre sociedade civil e Estado, segundo Fontes (2006), um erro teórico liberal. Muito pelo contrário, sociedade civil é espaço de luta de classes, por meio de organizações que formulam e moldam as vontades e a partir das quais as formas de dominação irradiam-se também como convencimento. Com isso, a dominação de classes garante a capacidade de dirigir o consentimento dos subalternos, interiorizando as relações sociais existentes como necessárias e legítimas. Como bem explica Virgínia Fontes (2006), o vínculo entre sociedade civil e Estado explica como a dominação educa o consenso, moldando as pessoas de acordo com os interesses hegemônicos. Enfim, a sociedade civil é o momento organizativo que gera a mediação entre as relações de produção e a organização do Estado, produzindo organização e convencimento.

Seguindo nas lições de Fontes (2006), a sociedade civil é o local da formulação e da reflexão, da consolidação dos projetos sociais e das vontades coletivas. Por intermédio do Estado, assegura-se que a função estatal de educação atue na direção dos interesses dirigentes e dominantes, seja pelos partidos políticos, seja pela imprensa (ou mídia).

Atribui-se equivocadamente à Gramsci a setorialização tripartite Estado-coerção, estrutura econômica e sociedade civil, cada um com vida própria. A questão é que a

[18] Segundo Coutinho, mesmo que pelas vias transversas da revolução passiva, “o Brasil tornou-se uma sociedade ‘ocidental’, madura para transformações substanciais” (2007, p. 218), tendo perdido espaço as propostas de transição para o socialismo centradas na guerra de movimento, ou seja, “no choque frontal com os aparelhos coercitivos do Estado, em rupturas revolucionárias entendidas como explosões violentas e concentradas num breve lapso de tempo” (2007, p. 218).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

superestrutura de Gramsci não se esgota na sociedade civil. É correto afirmar que "o modelo teórico de Gramsci não é tripartite – Estado, sociedade civil e estrutura – como supõem os autores do 'terceiro setor', mas bipartite – Estado (*lato sensu*, que integra a sociedade civil e a sociedade política) e a estrutura econômica" (MONTAÑO, 2007, p. 125).

Carlos Montaño alerta ainda que:

> [...] contrariamente aos autores do 'terceiro setor', a categoria de *sociedade civil* em Gramsci supõe sua articulação com outras categorias centrais: a *hegemonia* de classe e a *revolução*. Pensar o conceito gramsciano de sociedade civil desconhecendo sua articulação com estas questões representa um claro reducionismo e esvaziamento da estrutura do seu pensamento (2007, p. 127).

Como se vê, em um aparente transformismo, "os autores de 'intenção progressista', ao identificar ou equalizar a sociedade civil em Gramsci com o 'terceiro setor', não incorporam a visão gramsciana da totalidade social, segmentando a realidade em três esferas isoladas, autônomas". E mais, "desarticulam a relação que está em Gramsci, entre sociedade civil, Estado, economia, hegemonia e revolução" (MONTAÑO, 2007, p. 130). Constata-se aqui a flagrante influência da perspectiva neoliberal de sociedade civil, amplamente difundida pelo Banco Mundial.

4.2. Desmistificando o terceiro setor

Compreendida a perspectiva de sociedade civil e de Estado ampliado desenvolvida por Antonio Gramsci, necessária para depreender o sistema capitalista contemporâneo, a tarefa agora é dissecar o terceiro setor a partir desse novo horizonte.

Para entender e vencer o atual fetiche do terceiro setor é necessário partir de algumas oposições muito sustentadas pelos difusores do neoliberalismo e da acrítica perspectiva de sociedade civil. Além disso, parece também imprescindível analisar a abrangência do conceito de terceiro setor, que engloba a um só tempo, por exemplo,

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST e a Fundação Roberto Marinho. A partir da investigação das mencionadas oposições, bem como da classificação das entidades do terceiro setor, chega-se ao momento de efetivamente contrapor e desmistificar as falaciosas promessas de avanço da democracia e da solidariedade, que supostamente seriam consequências naturais dessa nova modalidade de intervenção social.

Contudo, antes de tratar dos debates acima provocados, não há como deixar de apresentar alguns dados quantitativos que expressam a atual magnitude e significação econômica do chamado terceiro setor no Brasil. Segundo Montaño (2007), a partir de dados da FGV/SP, estima-se que existam no Brasil cerca de 400 mil organizações não-governamentais registradas e cerca de 4 mil fundações.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em estudo realizado em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE, concluíram que entre 2002 e 2005 houve um acréscimo de 22,6% no número de associações e fundações sem fins lucrativos no Brasil, que passaram de 275,9 mil, em 2002, para 338,2 mil, em 2005 (BRASIL, 2008).

Segundo esta mesma pesquisa:

> Trezentas e trinta e oito mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos – FASFIL existiam oficialmente no Brasil, em 2005. Sua importância é revelada pelo fato de este grupo de instituições representar mais da metade (56,2%) do total de 601,6 mil entidades sem fins lucrativos e uma parcela significativa (5,6%) do total de 6 milhões de entidades pública e privada, lucrativa e não-lucrativa, que compunham o Cadastro Central de Empresas – CEMPRE neste mesmo ano (BRASIL, 2008).

Outro importante dado constante do mencionado levantamento do IBGE é que há um contingente de 1 milhão e 700 mil trabalhadores assalariados nas 338,2 mil fundações a associações sem fins lucrativos do País. Para se ter uma ideia, esse

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

contingente representa 22,1% do total dos empregados na administração pública do Brasil e 70,6% do total do emprego formal no universo das 601,6 mil entidades sem fins lucrativos existentes no CEMPRE 2005.

Como se observa dos dados preliminarmente apresentados, além do significativo aumento do número de entidades sem fins lucrativos no Brasil, o chamado terceiro setor surge como uma alternativa de geração de postos de trabalho.

Encerrado esse necessário parêntese quantitativo, à efetiva desmistificação do terceiro setor.

4.2.1. Analisando oposições: Estado x sociedade civil, público x privado e governamental x não-governamental

Uma possível explicação para a recorrente oposição entre sociedade civil e Estado no Brasil encontra-se na herança de luta contra a ditadura militar. No período ditatorial, tendo em vista as limitações impostas às formas de contestação ou organização de cunho popular, o senso comum passou a designar como equivalentes “regime militar” e “Estado militar” e a contrapor ditadura a regime civil (FONTES, 2006). Naquela oportunidade, a expressão sociedade civil passou a significar tudo o que fazia frente ao regime de exceção. Com isso, desenvolveu-se uma satanização do Estado e uma beatificação da sociedade civil; visão equivocadamente difundida até hoje[19].

A crítica aos defensores do terceiro setor está em trazer para a atualidade brasileira tal maniqueísmo, “ignorando, assim, as diferenças entre ‘aquele’ Estado (militarizado) e ‘este’ Estado (democrático e de direito)”, bem como daquela sociedade civil, “reunida e mobilizada contra um inimigo comum” e a sociedade civil de hoje, “onde as contradições de classes voltaram ao centro da sua lógica e os movimentos e organizações da classe trabalhadora são debilitados” (MONTAÑO, 2007, p. 133).

[19] Como já destacado, esta concepção neoliberal de sociedade civil ganhou espaço com a sua difusão por organismos internacionais como o Banco Mundial.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

No decorrer das décadas de 1970 e 1980, surgiram e desenvolveram-se inúmeras organizações de cunho empresarial e de base popular. Foi um período de lutas intensas que refletiu em uma complexa construção de hegemonia. Como bem lembra Virgínia Fontes (2006), a luta travou-se também em torno do significado de sociedade civil. Nesse sentido, a emergência de múltiplas organizações populares (com potencial democratizante e com um perfil anticapitalista) em luta contra a ditadura militar e de expressões de descontentamento empresarial contribuiu para o desenvolvimento acrítico do termo sociedade civil.

Na verdade, forma de governo e Estado foram tratados como um só, único e negativo, sendo que a luta contra a ditadura passava a constituir-se, simultaneamente, numa recusa da luta no âmbito do Estado. Tal recusa impediu, contudo, um projeto de superação do Estado capitalista, ao desconsiderá-lo como momento importante da luta popular (FONTES, 2006).

Não há como ignorar, contudo, na linha interpretativa de Fontes (2006), que houve uma espécie de “repressão seletiva”, que a um só tempo favoreceu a expansão de entidades de cunho empresarial e constrangeu as iniciativas de cunho popular. Com isso, o desenvolvimento da sociedade civil no Brasil deu-se em um contexto de organização do convencimento social, majoritariamente composto de setores das classes dominantes.

A partir da década de 1990, a ideologia neoliberal apropriou-se da contradição Estado/sociedade civil, fazendo apologia completamente precipitada desta última, desconsiderando maliciosamente a necessária perspectiva de um Estado ampliado. O “deslocamento temporal, acrítico, operado pelos autores do ‘terceiro setor’, daquela oposição e ruptura Estado/sociedade civil, é claramente funcional ao projeto e à ideologia neoliberais” (MONTAÑO, 2007, p. 133).

Um fator importante a ser analisado na oposição Estado x sociedade civil é a campanha contra o serviço público, iniciada a partir do final de década de 1980. Não há como negar que os serviços públicos brasileiros sempre foram extremamente limitados e seletivos. A universalização da saúde, da educação ou da previdência quanto aos setores populares nunca ocorreu de maneira completa, tendo sido

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

sempre limitada pelo número de servidores e pelos baixos investimentos nessas áreas (FONTES, 2006).

Não resta dúvida de que este contexto foi decisivo para, na década de 1990, a adesão popular à campanha de desmonte de serviços e de conquistas sociais inseridas na Constituição Federal de 1988. Houve uma efetiva participação dos aparelhos privados de hegemonia de base empresarial, sob o predomínio neoliberal, que se utilizaram de uma formidável máquina de propaganda, através dos meios de comunicação (FONTES, 2006). Afinal, em tempos de neoliberalismo, a bandeira é a do anti-estatismo.

Como destaca Virgínia Fontes (2006), tudo era explorado pelo empresariado e pela mídia para bombardear o serviço público. Os servidores públicos, sobretudo a massa dos escalões inferiores, foi penalizada com baixos salários e, todas as vezes em que reivindicava melhorias remuneratórias, sobretudo a partir de greves, eram taxados pelos empresários em geral e pela imprensa como preguiçosos e aproveitadores, até porque o quadro dos demais trabalhadores (da iniciativa privada) era o de desemprego ou da completa instabilidade. Vale enfatizar que no Brasil dos anos 90 havia uma verdadeira plêiade de aparelhos privados de hegemonia de base burguesa, a começar pelo controle quase monopólico dos meios de comunicação (FONTES, 2008).

As falhas do Estado eram (e são até hoje) amplificadas pela mídia. Passa-se a atribuir todas as causas do mal estar da população quanto aos serviços sociais a uma incompetência genérica do Estado, permitindo assim a sinalização para a única saída aparentemente viável: gerenciar de maneira privada, concorrencial e lucrativa as políticas públicas voltadas para a maioria da população (FONTES, 2008). A incompetência e a ineficácia são diuturnamente imputadas aos servidores públicos, sempre acusados de apatia pela distância da concorrência do mercado de trabalho. Fontes (2008) explora bem essa estratégia midiática do grande capital quando chama a atenção para o forte direcionamento das críticas para setores futuramente (e, é importante registrar, “coincidentemente”) “abocanhados” pelo setor privado, tais como telecomunicações, siderúrgica, educação e saúde, todos, segundo a opinião pública, carentes de um novo padrão de gerenciamento de cunho mercantil.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Motivou-se, com isso, entre outros, uma relação entre a falha prestação do serviço público e a estabilidade dos servidores, criando-se uma imagem deveras negativa da prestação de serviços pelo Estado.

Tudo isso favoreceu para a expansão de organizações não-governamentais, supostamente mais eficientes que o Estado na prestação de serviços sociais, atuando inicialmente por meio da captação de recursos externos e, em seguida, disputando os próprios fundos públicos. Diante de uma campanha dessa natureza, toda a opinião pública passou a questionar em coro: por que não destinar recursos a uma virtuosa sociedade civil (terceiro setor) ao invés de tentar salvar um serviço público viciado, corrupto e ineficiente?

Outra oposição presente no discurso do terceiro setor é a das esferas do público e do privado. Aqui, o terceiro setor não estaria em nenhum dos dois extremos. De acordo com Carlos Montaño, o terceiro setor “pretende a crítica e superação da bipolarização liberal entre Estado e mercado, entre público e privado” (2007, p. 135). A questão é que persiste a segmentação da realidade social, mantendo-se, com isso, uma polarização entre o público (Estado) e o privado (mercado) (MONTAÑO, 2007).

O tema já foi debatido no presente trabalho quando do estudo do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e do Programa Comunidade Solidária. Vale, no entanto, retomar o debate, agora com outros elementos.

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), os serviços sociais, tidos como não-exclusivos pelos pragmáticos defensores do terceiro setor, seriam transferidos para um “setor publico não-estatal”, por meio de um programa de “publicização” (na verdade, privatização), transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, com autorização específica do poder legislativo para celebrar contratos de gestão com o poder executivo e, com isso, ter direito a dotação orçamentária.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Com relação ao Programa Comunidade Solidária (PCS), a proposta seria de um encontro entre a sociedade civil, o Estado e o mercado, todos promovendo ações de combate à pobreza. A proposta para a área social podia ser resumida em "participação solidária".

Tanto no PDRE quanto no PCS, que contaminam a política social no Brasil até hoje, mesmo que se tentasse superar a oposição público-privado, o que se observava era uma clara visão de Estado ineficiente para promover a proteção social, e com isso, vencer as desigualdades, assim como um mercado voraz, perseguidor de lucro, incompatível, nesse sentido, com a prestação de serviços públicos de alto custo e de nenhum retorno sob o ponto de vista das cifras. Para superar tal oposição, a proposta seria o anfíbio terceiro setor, público em suas finalidades e privado em sua iniciativa.

De acordo com o mentor intelectual de todo esse processo de desresponsabilização estatal pela proteção social no Brasil, Bresser Pereira:

> Referir-se ao público não-estatal poderia ser um contra-senso para aqueles que circunscrevem o público estritamente ao Estado. Também pode sê-lo para os que assumem que o que não é estatal é necessariamente privado e sujeito como tal ao âmbito da soberania pessoal e das regulações do mercado. Uns e outros, no extremo, tem representado as posições radicais que marcaram as discussões dos últimos dois terços do século XX, ao definir ao Estado ou ao mercado os papéis de organizadores exclusivos da vida social (1999, p. 19).

O mestre neoliberal segue com sua lição:

> [...] a expressão "público não-estatal" [...] define com maior precisão do que se trata: são organizações ou formas de controle "públicas" porque estão voltadas ao interesse geral; são "não estatais" porque não fazem parte do aparato do Estado, seja porque não utilizam servidores públicos ou porque não coincidem com os agentes políticos tradicionais. A expressão "terceiro setor" pode considerar-se também adequada na medida em que sugere uma terceira forma de propriedade entre a privada e a estatal, mas se

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> limita ao não-estatal enquanto produção, não incluindo o não-estatal enquanto controle. [...] O que é estatal é, em princípio, público. O que é público pode não ser estatal, se não faz parte do aparato do Estado.
> Em outras palavras, estamos supondo a existência de quatro esferas ou formas de propriedade relevantes no capitalismo contemporâneo: a propriedade pública estatal, a pública não-estatal, a corporativa, e a privada. A pública estatal detêm o poder de Estado e/ou é subordinada ao aparato do Estado; a pública não-estatal está voltada para o interesse público, não tem fins lucrativos, ainda que sendo regida pelo Direito privado; a corporativa também não tem fins lucrativos, mas está orientada para defender os interesses de um grupo ou corporação; a privada, finalmente, está voltada para o lucro ou o consumo privado (1999, p. 16-17).

Com um discurso aparentemente crítico em relação à oposição público-privado, Bresser Pereira não deixa de segmentar a realidade social em setores, "criando", com isso, uma terceira modalidade, entre o Estado e o mercado, o público não-estatal.

A questão é que não é possível homogeneizar o terceiro setor como aquele que tem origem privada e finalidade pública. Ou pior ainda, aquele virtuoso espaço cívico. Aqui, merece destaque a natureza da sociedade civil a partir da análise de Gramsci, de onde brotaria o terceiro setor, *locus* conflituoso, de luta pela hegemonia a partir de diversos aparelhos privados, nada neutro ou isento.

Segundo as esclarecedoras lições de Montaño (2007) sobre o "novo" espaço, a um só tempo público e privado:

> Efetivamente, mantém-se o Estado, autonomizado (como setor da "política formal" e certa atividade social), como esfera exclusivamente *pública*; quanto ao mercado, também com sua suposta dinâmica própria e autônoma (das atividades econômicas), é visto como esfera exclusivamente *privada*. Apenas o chamado "terceiro setor" conseguiria *articular o público e o privado*. A única diferença com o pensamento liberal é que neste há dois setores: o Estado e o mercado (como o não-estatal,

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> portanto, identificado/incluindo a sociedade civil), ao passo que no pensamento dos autores do "terceiro setor" haveria *três* setores, e não dois, diferenciando aqui a "sociedade civil" do mercado (2007, p. 135).

A conclusão é que o conceito de público é híbrido e escorregadio. Construído em oposição a privado, tende a reafirmar a rígida separação entre sociedade e Estado, típica do pensamento liberal (FONTES, 2008).

Por fim, uma importante oposição a ser analisada é a que classifica os instrumentos de intervenção social do terceiro setor em não-governamentais (em contraposição aos governamentais).

O surgimento das organizações não-governamentais no Brasil está relacionado, entre outros, aos movimentos sociais de base popular da década de 1980, que enfrentaram a legislação arbitrária da ditadura. Aliás, desde 1968, uma das maneiras inventadas para burlar o controle direto dos órgãos de repressão ditatoriais foi a constituição de grupos de estudos e de educação voltados para a formação popular, que orbitavam em torno de sindicatos, partidos e bairros populares. É na década de 1980, contudo, que há um significativo incremento desse tipo de associação, com flagrantes alterações de seu papel inicial, cujos desdobramentos serão mais visíveis na década de 1990 (FONTES, 2006).

Inicialmente, as entidades não-governamentais buscaram apoio em recursos externos. No final de década de 1970, assim como na década de 1980, a estreita relação entre ex-exilados e fontes internacionais de financiamento assegurou a constituição de um grande número de organizações dessa natureza. Posteriormente, já na década de 1990, ainda se dependia fortemente de recursos provenientes do exterior, o que acabou influenciando, vale dizer, na legitimação de procedimentos de abertura política, cultural e, em certa medida, até mesmo de mercado (FONTES, 2008).

Na atualidade, as parcerias e contratos de gestão viabilizados pelas organizações sociais e pelas OSCIPs oportunizam o recebimento de repasses públicos, advindos

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

do orçamento do Estado[20]. A questão que se coloca é a efetiva natureza não-governamental de uma entidade do terceiro setor que recebe recursos públicos.

Segundo uma das publicações da Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais – ABONG –, os recursos públicos nacionais são uma realidade cotidiana da maioria absoluta das ONGs associadas. Em 2007, 60,4% das associadas à ABONG possuíam recursos públicos federais em seus orçamentos, 30,2% contavam com recursos municipais, e 28,3% afirmaram ter recursos estaduais. É importante observar que os recursos públicos federais são o segundo tipo de fonte mais acessada pelas associadas à ABONG, ficando atrás apenas da cooperação internacional, cujo acesso é de 78,3% nos orçamentos de 2007 (ABONG, 2010).

Outra informação interessante destacada pela ABONG é a tendência de aumento da participação dos recursos públicos federais na composição dos orçamentos das suas associadas. Enquanto nos orçamentos de 2003, 16,7% das associadas tinham de 41% a 100% de seus orçamentos vindos dos recursos públicos federais, em 2007 esse percentual subiu para 37,4%. Uma tendência semelhante, ainda que com números menores, ocorreu em relação aos recursos públicos estaduais, pois se em 2003 apenas 2,4% das associadas tinham de 41% a 100% dos seus orçamentos originários dos recursos públicos estaduais, em 2007 esse percentual cresceu para 14,5%. Os recursos públicos municipais, da mesma forma, vêm mantendo um crescimento bastante estável. Em 2000, 22% das associadas acessavam esses recursos e, em 2007, esse percentual subiu para 30,2% (ABONG, 2010).

A própria ABONG demonstra preocupação quando constata que os recursos públicos federais tendem a ser uma das principais fontes para as organizações, sendo impossível não assinalar um “traço de forte vulnerabilidade que esse processo traz, caso não sejam feitas mudanças substantivas nas modalidades de

[20] Como constatado no capítulo 3 deste trabalho, a estratégia de fortalecimento do terceiro setor passou pela construção de parâmetros legais para a atuação das organizações não-governamentais como parceiras do Estado na intervenção social, resultando na criação da pessoa jurídica Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Uma vez constituída e habilitada como OSCIP, a organização do terceiro setor teria um verdadeiro passaporte para o recebimento de receitas públicas.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

acesso a tais recursos" (2010, p. 78).

Montaño, em tom bastante crítico, motiva a seguinte reflexão:

> Efetivamente, o Estado, ao estabelecer "parceria" com determinada ONG e não com outra, ao financiar uma, e não outra, ou ao destinar recursos a um projeto, e não a outro, está certamente desenvolvendo uma tarefa *seletiva*, dentro e a partir da *política governamental*, o que leva tendencialmente à presença e permanência de certas ONGs e não outras, e determinados projetos e não outros – aqueles selecionados pelo(s) governo(s) (2007, p. 57).

Questiona-se: seriam essas entidades efetivamente não-governamentais, apolíticas, independentes, autônomas e isentas em relação à política governamental que as financia? Tudo indica que não. O suposto afastamento com relação à política de governo beira à ingenuidade, sobretudo em tempos em que prevalece no segmento do terceiro setor a orientação de sustentabilidade e captação de recursos, sejam eles públicos ou privados, nacionais ou estrangeiros[21].

Na verdade, outra confusão de conceitos está presente no debate do terceiro setor. É preciso diferenciar Estado de governo para caracterizar "o papel e a função na relação (por exemplo, de "parceria") entre organizações populares, não-governamentais, com o Estado" (MONTAÑO, 2007, p. 137). Segundo Montaño, a conclusão é de que "a 'parceria' é com o Estado, porém segue tendencialmente uma política de governo" (2007, p. 137).

Afirmar que a designação não-governamental reflete práticas não políticas é engodo. A despolitização está sim, e essa é negativa e não positiva, em sustentar um terceiro setor neutro, território das virtudes, motivador de um superficial "bem comum", quando, na verdade, está inserido numa conflituosa arena de lutas chamada sociedade civil.

---

[21] No *site* da ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais –, é possível consultar diversos trabalhos e orientações sobre a captação de recursos públicos e privados, nacionais e externos.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Segundo FONTES (2006), inicialmente, entre as décadas de 1970 e 1980, os movimentos sociais passaram a ser assessorados por organizações não-governamentais. Com isso, ocorreu uma alteração do perfil de uma parcela da militância, alterando o teor de sua participação. Houve redução do engajamento direto e cresceu o serviço de apoio às lutas. Introduziu-se uma separação entre o assessor técnico e os militantes. Embora todos se apresentassem como militantes, os assessores passaram a falar agora em nome da própria ONG.

Referido apoio técnico transformou boa parte da militância em emprego, com serviços remunerados segundo as regras do mercado. Desenvolveu-se uma espécie de orientação para a obtenção de recursos junto a agências financiadoras. Surgiu, na oportunidade, uma nova especialização técnica, a de agenciadores de recursos, nacionais e internacionais (FONTES, 2006). A partir da década de 1990, os militantes das ONGs, com perfil menos politizado e mais empresarial, abandonam a estratégia de enfrentamento e pressão, buscando agora a parceria com o Estado e com financiadores internacionais, fundindo e confundindo os movimentos sociais com as ONGs. Com isso:

> [...] perdeu-se a *autonomia* do movimento pela dependência das ONGs no financiamento estatal, empresarial ou das fundações internacionais, a *perspectiva de luta* e *confronto*, trocadas pela “parceria” e “acordo” entre classes, a procedência popular das demandas, passando agora a ser definidas pelas áreas de interesse ou de ação das entidades financeiras ou pelo Estado (MONTAÑO, 2007, p. 149).

4.2.2. A estranha abrangência do terceiro setor e a ingenuidade quanto às suas finalidades não lucrativas

A expressão terceiro setor tem origem norte-americana e foi cunhada em 1978 por John D. Rockefeller III. Tal conceito chega ao Brasil por meio da Fundação Roberto Marinho (MONTAÑO, 2007). Segundo Almeida, “desde os anos de 1980, há organizações sociais, principalmente americanas, incentivando a formação de um novo perfil de liderança para atuar naquele que viria a ser o terceiro setor no Brasil. Tal liderança passou a ser qualificada como *empreendedorismo social*” (2006, p.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

120).

Apenas estas informações já seriam suficientes para motivar dúvida acerca dos reais interesses dos intelectuais orgânicos do capital ao segmentarem a realidade social em setores e estimularem o fortalecimento do terceiro setor. Parece óbvio que o termo terceiro setor não é neutro e que está envolto de interesses de classe. No entanto, outras são as reflexões.

A abrangência do terceiro setor motiva inúmeros estranhamentos. Trata-se de expressão utilizada para qualificar uma multiplicidade de organizações sociais, iniciativas coletivas e individuais voluntárias, sem falar das fundações e instituições empresariais que desenvolvem atividades com fins públicos (ALMEIDA, 2006). Um conjunto de organizações não-lucrativas e não-governamentais, instituições de caridade, atividades filantrópicas, ações solidárias, ações voluntárias e atividades pontuais e informais de ajuda ao próximo (MONTAÑO, 2007).

A questão é que, como enfatizado inúmeras vezes durante este trabalho, não há homogeneidade na sociedade civil. Pelo contrário, não há como imaginar um setor em que a ideia de trabalhar pelo “bem comum”, tão difundida pelos que apostam no terceiro setor, envolva empresas multinacionais e associações de bairro em completa harmonia de vontades e despidos de interesses distintos e até mesmo contraditórios. O que há é a completa incompatibilidade com a heterogeneidade de interesses das entidades abrangidas pelo setor em debate (ALMEIDA, 2006).

O conceito de terceiro setor acaba englobando tudo o que não é Estado nem mercado (mais uma vez a oposição liberal Estado-mercado). Com isso, a teoria terceiro-setorista tenta compatibilizar e harmonizar, entre outros, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, pessoas físicas voluntárias, sindicados, cooperativas e movimentos sociais. Todas elas representariam um suposto novo espaço de participação e experimentação, marcado por uma diversidade de atores e formas de organização, cujo funcionamento se caracterizaria por uma (novamente suposta) racionalidade não-mercantil, não-corporativa e não-partidária (BRESSER PEREIRA, 1999).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Para Montaño (2007), trata-se de “conceito que antes confunde do que esclarece” (2007, p. 56). E mais, “antes de esclarecer sobre um ‘setor’ da sociedade, mescla diversos sujeitos com aparentes igualdades nas atividades, porém com interesses, espaços e significados sociais diversos, contrários e até contraditórios” (2007, p. 57).

> [...] o conceito parece reunir tanto o Green Peace (de defesa ao meio ambiente, com táticas radicais) como o Movimento Viva Rio, as Mães da Praça de Maio (de luta política pelo esclarecimento e justiça sobre os detidos/desaparecidos na ditadura argentina) como a Fiesp, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (de luta político-econômica pela reforma agrária) como a Fundação Roberto Marinho, as Creches Comunitárias (conquistas de moradores) como a caridade individual, o movimento pelas Diretas Já como as atividades ‘sociais’ de um candidato a vereador, entre uma infinidade de casos (MONTAÑO, 2007, p. 56).

Na verdade, como ressalta Fontes (2006), se inicialmente, a partir da década de 1970, houve um incremento das lutas estudantis e populares no Brasil, abafados duramente pela repressão, constatou-se também a emergência de múltiplos movimentos sociais, vale destacar, com diferentes escopos, alcance e composição social. Percebe-se, com isso, a ocorrência de verdadeiros aparelhos privados de hegemonia, muitas vezes ligados aos próprios setores dominantes, com interesses diretamente corporativos, buscando ingresso na sociedade política.

Na época da ditadura, inúmeras entidades empresariais atuaram como sociedade civil no sentido gramsciano, e o mais interessante, participaram intimamente do Estado, mas se apresentaram como sociedade civil no sentido liberal, contrapondo-se ao Estado (FONTES, 2006). Aqui está a origem do que se busca chamar de terceiro setor. Ocorre que tal segmento social, inserido no contexto da sociedade civil, e, com isso, nada neutro, engloba interesses diversos, muitas vezes contrapostos, que apresentam como fim mediato um impreciso e indefinido “bem comum”, mas que buscam imediatamente ganhar espaço na formação de hegemonia e de ocupação da sociedade política.

Por fim, é o momento de analisar o terceiro setor como aquele que não possui fins

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

lucrativos. Mais uma ingenuidade. Ora, não ter fins lucrativos não significa que as novas unidades autônomas de prestação de serviços sociais não gerem lucro. Muito pelo contrário. A própria eficiência buscada pelo gerencialismo induz à ideia de lucratividade. O terceiro setor "não está à margem da lógica do capital e do lucro privado" (MONTAÑO, 2007).

Aliás, muitas são as entidades pertencentes ao mercado que se aproveitam do discurso da "responsabilidade social" para, de maneira acobertada, direta ou indiretamente, atingirem lucro, e o pior, sem, em qualquer medida que seja, contribuir ao menos para a redução da desigualdade social existente no Brasil (VIOLIN, 2008).

Sobre a possibilidade de lucratividade indireta, cita-se aqui, mais uma vez, a pesquisa de Montaño:

> Algumas *fundações*, braços assistenciais de empresas (fundações Rockefeller, Roberto Marinho, Bradesco, Bill Gates), não podem esconder seu claro interesse econômico por meio da isenção de impostos, ou da melhora de imagem de seus produtos (aumentando a venda ou o preço) ou até na função propagandística que estas atividades exercem (ver Parmalat, as fundações Ronald Mac Donald, Albino Souza Cruz, Telefônica, Oderbrecht, Bradesco, entre outras). Têm, portanto, claro *fim lucrativo*, ainda que indireto (2007, p. 58).

Mais uma interessante reflexão Montaño, agora a partir de questionamentos:

> Como pensar que a caridade de um candidato a vereador numa favela não tenha fins eleitorais/lucrativos? Como ignorar o interesse de um hotel em diminuir a violência do bairro (claro, não as causas da violência, mas apenas os efeitos) como forma de tranqüilizar os turistas e aumentar o fluxo de hóspedes? Como não ter consciência do interesse eminentemente lucrativo e político na atividade filantrópica empresarial? (2007, p. 157)

Do ponto de vista jurídico, o fato de ter sido constituída sem fins lucrativos ou econômicos impede que a pessoa jurídica integrante do terceiro setor distribua

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

eventuais lucros excedentes entre os seus membros. Ocorre que, se por um lado os recursos obtidos não podem ser distribuídos (na forma de distribuição de lucros), podem, por exemplo, resultar em altos salários de seus diretores (território de fraudes).

De acordo com o art. 2º da Lei 9.637/98, que trata das organizações sociais, entre os requisitos específicos para que uma entidade privada habilite-se como OS está a "finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades". O art. 2º fala ainda em "proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade" (BRASIL, 1998).

No mesmo sentido é o art. 1º da Lei 9.790/99, que em relação à OSCIP, considera sem fins lucrativos:

> [...] a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social (BRASIL, 1999).

A questão é que a mesma legislação que proíbe a "distribuição dos lucros", possibilita, por outro lado, a instituição de remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, de acordo com os valores praticados pelo mercado.

Quando se fala em fraudes, ou da popularmente chamada "pilantropia", refere-se ao grupo de pessoas bem relacionadas que criam organizações não-governamentais, captando financiamento de todas as ordens, sobretudo público, destinando significativa parte do orçamento da entidade para os salários dos gerentes e diretores (MONTAÑO, 2007, p. 58).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

4.2.3. Promessas do terceiro setor: a farsa da participação democrática e da solidariedade voluntária

Muitas são as promessas dos articuladores do terceiro setor no Brasil. O presente trabalho não pretende contrapor e esgotar todas, mas voltará suas atenções para as mais recorrentes, sobretudo as resultantes das segmentações analisadas nos tópicos antecedentes.

Os formuladores do terceiro setor sustentam que reforçar a sociedade civil significaria estimular a democracia. Completo engano. A aposta nas supostas potencialidades democratizadoras da ampliação do terceiro setor despolitizam a sociedade civil, desconsiderando as contradições de classe, como se esta não fosse uma verdadeira arena privilegiada de lutas de classe pela hegemonia.

A partir da década de 1990, o Brasil ganhou um novo discurso de parceria entre o Estado e a sociedade civil, ligação que resultaria em aparente aperfeiçoamento da democracia. Alguns trechos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento oficial da Era FHC, já estudado em outro ponto deste trabalho, apontam para uma enganosa intenção de motivar a participação democrática da sociedade na tomada de decisões e definição dos rumos do País quanto à área social. São eles:

> É pelo diálogo democrático entre o Estado e a sociedade que se definem as prioridades a que o Governo deve ater-se para a construção de um país mais próspero e justo (1996, p. 9).

> Como promotor desses serviços [sociais] o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (1996, p. 13).

> [...] no plano democrático, a prática cada vez mais freqüente da participação e controle direto da administração pública pelos cidadãos, principalmente no nível local, é uma nova forma de defender a coisa pública (1996, p. 14).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> [...] a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (1966, p. 16).
>
> A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado (1996, p. 43).
>
> Fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas (1996, p. 46).
>
> [...] fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social (1996, p. 47).
>
> [...] a partir do surgimento de uma nova sociedade, baseada na participação popular, que recoloca o Estado como instrumento do exercício pleno da cidadania (1996, p. 57).
>
> [...] busca-se através das organizações sociais uma maior participação social, na medida em que elas são objeto de um controle direito da sociedade através de seus conselhos de administração recrutado no nível da comunidade à qual a serve. Adicionalmente se busca uma maior parceria com a sociedade, que deverá financiar uma parte menor mas significativa dos custos dos serviços prestados (1996, p. 60).

Bresser Pereira, ao sustentar o desenvolvimento de um terceiro setor, público e privado a um só tempo, o defende como um “espaço da democracia participativa ou direta, ou seja, [...] relativo à participação cidadã nos assuntos públicos” (1999, p. 16). E mais, insiste no “equilíbrio entre os três setores, o estatal, o privado e o terceiro setor como meio de fortalecer a própria democracia” (1999, p. 34). Prega-se a democratização a partir da participação das organizações do terceiro setor.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Lembra-se aqui da completa compatibilidade entre o autoritarismo e a democracia formal, podendo eles coexistir. A consequência é a falsa ideia de participação democrática, em que são garantidos direitos políticos e um aparente envolvimento na tomada de decisões, "como se, num contexto capitalista, fosse possível que, com independência de instituições garantidoras de democracia e direito de cidadania formais, a população pudesse efetivamente tomar partido das decisões centrais que afetam suas vidas" (MONTAÑO, 2007, p. 164).

No mesmo sentido está Atilio Borón, que sustenta que não pode haver no sistema capitalista uma democracia para todos, "não pode haver liberdade e igualdade, em sentido pleno, para todos. O capitalismo só tolera democracias limitadas, com grandes setores da população marginalizados" (1995, p. 194)[22].

No entendimento de Montaño, "não há uma democracia na sociedade civil, outra no Estado, outra no mercado – o processo é único, desenvolvido diferenciada mas articuladamente em diversos espaços" (2007, p. 164). O que se percebe é uma completa idealização da democracia, como o reino de uma sociedade civil filantrópica e cosmopolita, para a qual todos colaborariam, sem conflitos de classes sociais (FONTES, 2006).

Como consequência de tal democracia formal, as grandes decisões, aquelas efetivamente relevantes, envolvendo o orçamento da política social, por exemplo, estas são geralmente concentradas por um Poder Executivo autoritário que, assessorado por tecnocratas, monopoliza o sim e o não, sempre influenciado por agentes financiadores externos e representantes do capital nacional e estrangeiro. Enfim, não há uma participação relevante na gestão do Estado.

A partir da promessa de o terceiro setor resultar em participação democrática, o que se vê é a democracia ganhando em generalização, mas perdendo em intensidade, tornando-se superficial. Como alerta Montaño:

---

[22] Para Perry Anderson, uma democracia profunda "exige um sistema parlamentar forte, baseado em partidos disciplinados, com financiamento público eqüitativo e sem demagogias cesaristas". Exige também "uma democratização dos meios de comunicação, cujo monopólio em mãos de grupos capitalistas superconcentrados, de grupos capitalistas os mais prepotentes de toda a sua classe, é incompatível com qualquer justiça eleitoral ou soberania democrática real" (1995, p. 202).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

> [...] nessa concepção "terceiro-setorista" de democracia, deixam-se as grandes decisões sistêmicas e macroeconômicas para as corporações multinacionais e os representantes do grande capital, [enquanto] as decisões locais, singulares e de microeconomia, ficam restritas no âmbito das organizações do "terceiro setor" – ONGs, fundações empresariais, instituições filantrópicas [...] (2007, p. 162).

Ora, a luta não é da sociedade civil (ou do terceiro setor), mas na sociedade civil. Mais ainda, não se operam avanços democráticos na sociedade civil e fora do Estado, pois, como já visto, o Estado ampliado é composto justamente dos aparelhos privados de hegemonia, integrantes da sociedade civil. O que há, na verdade, é um "esvaziamento do poder democrático" (MONTAÑO, 2007, p. 162).

Um exemplo interessante de que a promessa de democratização na gestão da proteção social via terceiro setor é falaciosa foi constatado no Programa Comunidade Solidária. Segundo Carla Almeida, tal experiência "não incluía a interpelação do centro decisório do governo" (2006, p. 111) e, com isso, apostando em uma "virtuosidade intrínseca à sociedade civil" (2006, p. 112) e na "exclusão da dimensão da partilha do poder dos processos participativos" (2006, p. 113), resultou num verdadeiro encontro de prestação de serviços, sem que fosse possível influir nas decisões centrais do governo.

Virgínia Fontes, em seu artigo "A democracia retórica – expropriação, convencimento e coerção" (2008), alerta para os riscos da nova relação democracia-sociedade civil, chamando atenção para o equívoco de tornar esta última uma simples militância filantrópica de apoio aos desvalidos, com a sustentação de um papel apolítico das novas entidades, limitando o horizonte da luta popular ao âmbito das questões imediatas, urgentes e individualizadas.

A democracia passou a ser um terreno precioso para a investida empresarial e das agências financiadoras internacionais. Sua pauta exige centralizar as eleições, reforçar as garantias da propriedade e gerenciar os conflitos, trabalhando sempre com a ideia de alívio da pobreza. Com isso, a cada dia são incorporadas entidades e

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

associações populares, que acabam legitimando a ordem através de sua participação na gestão de escassos recursos (FONTES, 2008).

Na linha de entendimento de Fontes (2008), forja-se uma cultura democrática, que motiva a participação e a representação, educando assim o consenso e disciplinando a massa trabalhadora. Nesse contexto, dissemina-se uma política de conta-gotas, com pequenas parcelas dos recursos destinadas aos carentes e, em contraposição, um sistemático retrocesso quanto a direitos de cunho universal, sobretudo nas áreas de saúde e educação.

Como parte do cimento ideológico sustentador de todo o discurso neoliberal do terceiro setor, também está a disseminação da ideia de solidariedade voluntária. Segundo Montaño, a solidariedade aparece como um argumento central na defesa do terceiro setor (2007, p. 165). Na leitura de Fontes (2008), desenvolveu-se uma instância forjadora de cultura e de formação, através de formas maquiadas de doação social (voluntariado e solidariedade) e de empreendedorismo social.

A solidariedade empregada no discurso do terceiro setor baseia-se no voluntarismo, ou seja, numa opção por parte do doador, não em um direito do necessitado da proteção social. Segundo as lições de Montaño:

> [...] o termo solidariedade pode definir um direito e/ou uma obrigação. Entendida como direito, a solidariedade é tida como uma opção: ser solidário remete aqui a uma ação voluntária, que exige valores individuais altruístas. Entretanto, a solidariedade considerada como obrigação refere a uma atividade compulsória, necessária, exigida por leis e operacionalizada por uma instituição geral: como no padrão fordista/keynesiano é o Estado (2007, p. 166).

Prevalece no debate hegemônico do terceiro setor uma abstrata proposta de “ajuda ao próximo”, de “construção de um mundo melhor”; tudo a partir de atitudes individuais e locais. A base dessa visão é individualista e privatista, sustentada na pregação de que atitudes voltadas para o “bem comum”, multiplicadas numa espécie de “corrente do bem”, atingiriam resultados satisfatórios. Mais um engano.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

A título de exemplo, citam-se as frequentes campanhas de arrecadação de doações promovidas pelo terceiro setor, aproveitando-se do discurso de responsabilidade social e, pode-se dizer, da falta de perspectiva de um projeto que efetivamente garanta a reversão do quadro social no Brasil. Ao contrário do que noticia a mídia, tais campanhas não atingem resultados satisfatórios, significando na verdade um "precipício [...] entre os recursos que se consegue mobilizar via solidariedade […] e as carências sociais concretas com as quais se convivem no Brasil" (ALMEIDA, 2006, p. 119).

Questionar a boa vontade de milhares de cidadãos que se comprometem a prestar assistência a segmentos vulneráveis da sociedade é tarefa muito complexa. Ao se construir uma crítica em relação à solidariedade da forma como atualmente é difundida (uma espécie de "modismo do bem" ou "*hobby* assistencialista"), exige-se um preliminar esclarecimento, evitando-se uma polarização entre a defesa e a crítica à solidariedade. Para tanto, aproveita-se mais uma vez a paradigmática pesquisa de Montaño:

> Aqui está a verdadeira questão. Não na falsa contraposição entre defensores e opositores da "solidariedade", mas no confronto entre os defensores de uma solidariedade como direito do "dador" e aleatoriedade da ajuda individual/organizacional, e os defensores de uma solidariedade como obrigação de todos os "dadores" e a assistência, articulada pelo Estado, como direito de todos os cidadãos (2007, p. 166).

A partir de uma perspectiva crítica acerca da solidariedade, sustenta-se que esta não pode ser apenas uma opção de voluntários. Ela deve sim ser uma obrigação, uma atividade compulsória do Estado (no sentido ampliado de Gramsci); um direito do cidadão que recebe a assistência. Quem dela necessita, não pode depender da boa vontade, sensibilidade e disponibilidade do doador. Deve haver uma obrigatoriedade da ação solidária, na forma de um direito social, a exemplo da Constituição Federal de 1988, sendo que "o garantidor e executor da atividade solidária como obrigação de todos, e a prestação de socorro como direito de todos, é o Estado" (MONTAÑO, 2007, p. 166).

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Segundo Salama, deve prevalecer “uma concepção política nos marcos da qual a intervenção estatal deve efetivamente se basear na solidariedade social. Ou seja, na diminuição das desigualdades e não somente na eficácia econômica” (1995, p. 143).

O que não pode prevalecer é a auto-responsabilidade, em que cada qual, ou cada grupo, cuida dos seus. Um sistema em que se financia individualmente a proteção social. Em última medida, o que ocorre é a desoneração do capital na intervenção social. O fato de o Estado ser responsável pela política social “significa que toda a sociedade é que tem essa responsabilidade, numa forma de ‘solidariedade sistêmica’” (MONTAÑO, 2007, p. 235).

A ação social não pode ser financiada pelos setores carentes, mais ligados aos trabalhadores de média e baixa renda ou, ainda, por uma pequena parcela do empresariado dito socialmente responsável. Deve, sim, ser financiada pelo conjunto da sociedade, pelo capital e pelo trabalho. A proposta deve ser a de uma solidariedade sistêmica e compulsória e não individual e voluntária (MONTAÑO, 2007, p. 236). Caso prevaleça a segunda, como visto no decorrer deste trabalho, a tendência é a completa desresponsabilização estatal pela proteção social no Brasil.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

CONCLUSÃO

Qual é o papel do Estado? Quais são os reais limites do bem-estar social em um sistema capitalista? Estes dois questionamentos foram centrais na pesquisa que ora se conclui. A oposição entre o liberalismo, enaltecedor do mercado e partidário do Estado mínimo, e a social-democracia, com sua proposta de intervenção estatal na busca do pleno emprego e da proteção social, marcou não só o início da dissertação, mas todo o seu desenvolvimento.

Para os liberais, influenciados pelo contratualismo burguês e pelo individualismo, a livre concorrência e a autorregulação do mercado são condições para a melhor alocação de recursos e para o ponto de equilíbrio da economia. Caberia ao Estado, nessa perspectiva, a manutenção da lei e da ordem, a definição do direito de propriedade, a garantia dos contratos e a promoção da competição. Via de consequência, tendo liberdade para agir, os indivíduos não precisariam do paternalismo estatal, pois o livre mercado e a venda da força de trabalho são as ferramentas necessárias para uma vida promissora. Uma política social estatal, portanto, faz-se desnecessária. Esta negação da proteção social torna o Estado indiferente ao custo social imposto pelo modo de produção capitalista.

A reduzida intervenção estatal na forma de políticas sociais pode ser compreendida a partir de alguns elementos essenciais do liberalismo: a irresponsabilidade do Estado em relação ao bem-estar da coletividade e a naturalização da pobreza, a ser minorada pela caridade privada. Afinal de contas, para os liberais, o auxílio do Estado representa assistencialismo excessivo e gera acomodação.

Alguns fatores históricos conduziram ao questionamento do liberalismo como pensamento hegemônico e, como consequência, ao avanço da social-democracia e à consolidação da proposta de um Estado intervencionista. Entre eles, destaca-se a Crise de 1929 e os seus reflexos sociais. Contestando a mão invisível do mercado e o equilíbrio econômico pela autorregulação, John Maynard Keynes propôs a ampliação do papel do Estado para salvar o regime capitalista. Como a visão individualista do empresário não permite uma visão global da economia, caberia ao Estado tal tarefa e, com isso, a promoção do bem-estar. O keynesianismo, base da

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

orientação social-democrata, pode ser resumido em um modelo de intervenção que gira em torno da promoção de políticas indutoras de investimentos e geradoras de emprego, bem como de políticas redistributivas, ou seja, ações estatais de estabilização e de redução das desigualdades.

É importante destacar, no entanto, que a social-democracia não significou o abandono do capitalismo ou a socialização dos meios de produção. Como já visto no decorrer do trabalho, a intervenção do Estado voltou a ser necessária para impedir a própria derrocada do sistema capitalista.

A importância da crítica marxista está justamente aqui, pois tal abordagem parte do caráter de classe do Estado, encoberto ou até mesmo negado pelas perspectivas liberal e social-democrata. Tais balizas teóricas conduzem a um debate da política social independente do sistema capitalista, sem questionar as suas próprias limitações, até porque seria ele, o capitalismo, o verdadeiro combustível da injustiça social e o empecilho para a equidade.

A abordagem marxista da atualidade busca analisar a política social a partir de três pontos, quais sejam, o modo de produção capitalista, o papel do Estado e o papel das classes sociais; não aceitando uma análise da proteção social como um fato isolado. A política social em ambiente capitalista pode sim resultar em redução da pobreza, contudo, por si só, nunca será capaz de vencer a estrutura de classes e, aí sim, extinguir a desigualdade social.

A partir da tradição marxista, o neoliberalismo e o desastre social dele resultante podem ser efetivamente compreendidos. A perspectiva neoliberal, hoje reinante, resgata o individualismo e a adoração ao mercado; ideias originalmente difundidas pelos teóricos liberais. Assim, o Estado só é aceito enquanto interventor quando há preocupação com a taxa de lucro pelo capital. A ofensiva neoliberal é uma realidade mundial e pode ser resumida em desregulamentação do mercado, abertura comercial e financeira, privatização do setor público, enfim, na redução do Estado.

No Brasil, a ortodoxia neoliberal foi sentida em grau elevado durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que investiu contra a proteção social

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

desenhada pela Constituição Federal de 1988, mas, vale ressaltar, nunca posta efetivamente em prática pelos governos que o antecederam. A política econômica de FHC foi claramente norteada pelas orientações do Consenso de Washington. Com as bandeiras do controle da inflação e da estabilização da moeda, Fernando Henrique Cardoso promoveu a abertura comercial do Brasil, autorizou a livre circulação de capitais estrangeiros e aumentou a taxa de juros a índices excessivos. A política de privatizações foi outra marca deste período da história do Brasil. Com tais medidas, resultaram a vulnerabilidade econômica, os ataques especulativos, o endividamento e desemprego estrutural.

Mas a adoção da cartilha de Washington não está restrita à Era FHC. Desde a presidência de José Sarney, passando por Fernando Collor, até a atual administração do Partido dos Trabalhadores, em diferentes medidas, a influência neoliberal pode ser constatada. Aqui se percebe que a letalidade neoliberal é inegável. A esperança foi destruída e perpetua-se o medo da mudança e da experimentação, prevalecendo uma inércia conservadora e desmobilizadora das organizações sindicais e dos movimentos sociais.

As consequências sociais do neoliberalismo são nefastas. Resgatou-se a ideia medieval de naturalização da desigualdade social. Trata-se de doutrina coesa, atualmente hegemônica, sustentada em todo o mundo a partir da descrença geral em alternativas para as economias capitalistas modernas. O norte operacional do novo paradigma aqui investigado é a desestatização, a desregulamentação e a desuniversalização. Ao tempo em que há uma exaltação do mercado, há, em sentido oposto, um total desprestígio do Estado, tido como ineficiente, burocrático e muitas vezes corrupto.

Partindo do princípio de que as crises cíclicas das últimas décadas estão relacionadas aos gastos excessivos de um modelo de Estado paternalista, segundo os neoliberais, o bem-estar deve ser responsabilidade do âmbito privado. Nesse sentido, com a migração da proteção dos imprevistos do âmbito público para o privado, cabe a cada um, individualmente, encontrar a sua solução para os problemas sociais. Como resultado da nova lógica privatista, o mercado passa a ser incorporado como uma grande seguradora, resultando a mercantilização dos

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

serviços sociais, sendo substituídos os direitos historicamente conquistados pela filantropia.

A esfera social da América Latina sofreu (e sofre) praticamente todos os efeitos negativos até aqui elencados. Como visto neste trabalho, os impactos dos ajustes neoliberais sobre as políticas sociais nos países latino-americanos podem ser exemplificados pelas experiências de substituição total ou parcial do, muitas vezes precário, aparato estatal de proteção social (modelo público e universal) pelo seguro privado ou pela ação voluntária de organizações não-governamentais.

É nesse contexto que se desenvolve o ideário terceiro-setorista. Na verdade, não só na América Latina, mas em todo o mundo, as instituições privadas integrantes do terceiro setor multiplicaram-se e ganharam força como um novo instrumento de intervenção social.

No Brasil, como desenvolvido no terceiro capítulo da dissertação, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE) e o Programa Comunidade Solidária (PCS) foram decisivos para o fortalecimento do terceiro setor. Segundo tais programas da Era FHC, três seriam os ambientes inerentes à nova ordem mundial: o Estado, o mercado e o terceiro setor. Em relação à política social, o Estado seria uma espécie de coordenador suplementar, e contaria com o parceiro terceiro setor, público em suas finalidades, mas não-estatal, verdadeiro agente do bem-estar, território das virtudes.

Com um ambiente favorável, de pensamento hegemônico de combate ao serviço público, o terceiro setor foi incorporado à intervenção social brasileira. Trata-se de período da história do Brasil em que o funcionalismo público foi diuturnamente atacado. A Administração Pública foi constantemente taxada de ineficiente. Todo o discurso conduzia à conclusão de que o Estado seria incapaz de promover atividades tidas como não-exclusivas, entre elas, obviamente, os serviços públicos sociais.

Pode-se afirmar que o PDRE buscou uma reforma pragmática do Estado, tendo como foco a obtenção de resultados ótimos na área social, contudo, com recursos

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

escassos. Puro engodo! Fez ele parte de uma ampla estratégia de implementação no Brasil de uma administração pública gerencial, de resultados, nos moldes da administração de empresas, com uma reforma descentralizadora e mobilizadora de organizações privadas, tidas como parceiras na intervenção social.

O PCS esteve atrelado às ideias de solidariedade, participação e, sobretudo, parceria, esta última envolvendo "sociedade civil", Estado e mercado. A questão é que logo se percebeu que o programa não teria condições de influir nas decisões centrais do governo, limitando-se a propor novas linhas de atuação social, com uma proposta clara de fomentar ações não estatais, ou seja, com programas de desresponsabilização do Estado. Na verdade, o que se conclui do mencionado programa é, mais uma vez no Brasil, a completa dissociação entre a política econômica e a política social.

Como enfatizado durante boa parte do trabalho, o discurso de parceria e de busca de eficiência com o repasse dos serviços sociais para entidades públicas não-estatais (um dos tantos neologismos de Bresser Pereira) representa mais um aspecto da orientação neoliberal para a América Latina, a partir de um pacote de medidas que podem ser resumidas em ajuste fiscal, reformas para o mercado, abertura comercial e privatizações.

Não resta dúvida de que ao estimular o terceiro setor, taxando as políticas estatais de ineficazes e assistencialistas, fomenta-se uma clara descentralização da intervenção social via organizações não-governamentais, resultando em completa diluição da responsabilidade do Estado. As propostas terceiro-setoristas conduzem a total substituição do modelo de proteção desenhado pela Constituição Federal de 1988, com a crescente desresponsabilização do Estado pela busca do bem-estar social.

O presente trabalho denuncia o fetiche do terceiro setor. E sua desmistificação partiu da análise crítica da perspectiva neoliberal (difundida pelo Banco Mundial) de sociedade civil, que segmenta a realidade social em esferas: uma primeira política, reservada ao Estado, outra econômica, com atuação do mercado, e uma última social, capitaneada por uma supostamente autônoma e neutra sociedade civil.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Segundo essa abordagem, o terceiro setor estaria inserido no contexto desta última esfera e seria a articulação entre os dois outros setores.

Segundo os neoliberais, a sociedade civil seria considerada como um complemento ou mesmo um substituto do Estado e do mercado. Seria o reino da responsabilidade social, em que organizações sem fins lucrativos ou não-governamentais seriam seus atores principais. Na perspectiva do Banco Mundial, o fortalecimento da sociedade civil e a sua atuação no âmbito do desenvolvimento social representariam o caminho adequado e necessário para o combate eficiente à injustiça e à exclusão social.

Como visto no último capítulo da pesquisa, trata-se de análise da sociedade civil diversa daquela desenvolvida por Antonio Gramsci, que prega uma visão ampliada do Estado, este último composto pela sociedade política (que Gramsci chama de Estado em sentido estrito ou de Estado-coerção) e pela sociedade civil, formada pelo conjunto de organizações responsáveis pela hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade. A sociedade civil em Gramsci corresponde ao conjunto de aparelhos privados de hegemonia que, de maneira contraditória, integram o Estado, em sua concepção ampliada. Trata-se de espécie de direção ideológica da sociedade.

A sociedade civil gramsciana é, nesse sentido, espaço de luta de classes, por meio de organizações que formulam as vontades e irradiam convencimento. Com isso, a dominação de classes garante a capacidade de dirigir o consentimento dos subalternos, interiorizando as relações sociais existentes como necessárias e legítimas.

A partir dos estudos de Antonio Gramsci acerca da conflituosa sociedade civil e do Estado em seu sentido ampliado, caem por terra diversas impropriedades e promessas dos articuladores do terceiro setor.

Inicialmente, deve-se contestar a frequente oposição entre o Estado e a sociedade civil. Na década de 1990, tempo de dura ofensiva neoliberal no Brasil, como já afirmado, houve uma campanha de desmonte de serviços públicos e de conquistas sociais inseridas na Constituição Federal de 1988. E tal campanha foi orquestrada

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

pelos aparelhos privados de hegemonia de base empresarial, por intermédio dos meios de comunicação. Motivou-se uma imagem deveras negativa da prestação de serviços pelo Estado. O mal estar da população quanto aos serviços sociais, historicamente precários, passou a ser imputado a uma incompetência genérica do Estado, permitindo-se o avanço da proposta de gerenciamento privado, concorrencial e lucrativo das políticas públicas voltadas para a maioria da população. Com isso, houve a expansão de organizações não-governamentais, supostamente mais eficientes que o Estado na prestação de serviços sociais.

Neste ponto, é importante questionar a efetiva natureza não-governamental das entidades do terceiro setor que recebem recursos públicos. Como demonstrado na etapa final do trabalho, tais fontes de financiamento tendem a ser uma das principais receitas de tais organizações, sendo impossível não denunciar a vulnerabilidade que esse processo traz. É, portanto, pueril acreditar que tais entidades sejam efetivamente não-governamentais, no sentido de apolíticas, independentes, autônomas e isentas em relação à política governamental que as financia. Não resta dúvida que se segue a política de governo, sobretudo em tempos em que prevalece no contexto do terceiro setor uma frequente preocupação com a sustentabilidade e captação de recursos, sejam eles públicos ou privados, nacionais ou estrangeiros.

A partir da década de 1990, passou a prevalecer no Brasil um perfil de organizações não-governamentais de cunho empresarial, vale dizer, menos politizado, que abandonou a estratégia de enfrentamento e pressão dos anos 70 e 80, buscando agora a parceria com o Estado e com financiadores internacionais. Com isso, perdeu-se em autonomia e confronto.

Outra ingenuidade delatada neste trabalho diz respeito ao caráter não lucrativo do terceiro setor. Como visto, muitas são as entidades que se aproveitam do discurso da “responsabilidade social” para, direta ou indiretamente, atingirem lucro, sem contribuir efetivamente para a redução da desigualdade social existente no Brasil.

A desmistificação do terceiro setor passa também pela contraposição a duas de suas principais promessas: o seu suposto poder democratizador e a hipotética ampliação da solidariedade.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Preliminarmente, cumpre dizer que a aposta nas potencialidades democratizadoras resultantes do desenvolvimento do terceiro setor desconsideram as contradições de classe inerentes à sociedade civil, verdadeira arena de luta pela hegemonia, despolitizando, com tal leitura, a própria sociedade civil. O discurso de que o Brasil ganhou com a parceria entre o Estado e a sociedade (terceiro setor), e que tal ligação resultaria em aperfeiçoamento da democracia, chega a ser ardiloso.

Sustenta-se de maneira enganosa que o terceiro setor motivaria a participação democrática da sociedade na tomada de decisões e definição dos rumos do País quanto à área social. Na verdade, a partir de uma aproximação crítica, constata-se que as grandes decisões, aquelas efetivamente relevantes, são geralmente concentradas pelo Poder Executivo, que monopoliza os rumos da política social, sempre influenciado por agentes financiadores externos e representantes do capital nacional e estrangeiro. Conclusão: não há uma participação relevante na gestão do Estado. E o pior, dissemina-se uma intervenção social fragmentada, com pequenas parcelas dos recursos destinadas aos carentes e, em contraposição, um sistemático retrocesso quanto a direitos de cunho universal.

Com relação à participação solidária, supostamente ampliada com a intervenção do terceiro setor, mais uma vez o discurso neoliberal apresentou-se muito convincente, mas completamente falacioso. O interessante é que se desenvolveu uma mística em torno da expansão da solidariedade, da ajuda ao próximo, uma espécie de “modismo assistencialista”.

Pode-se dizer que uma das tarefas mais complexas deste trabalho foi a elaboração de uma crítica à boa vontade de milhares de cidadãos, muitas vezes bem intencionados, que se comprometem a prestar assistência a segmentos vulneráveis da sociedade. Como registrado nos trechos finais do último capítulo, buscou-se superar uma polarização entre a defesa e a crítica à solidariedade em si mesma. Para tanto, a proposta foi o incremento de uma solidariedade sistêmica e compulsória, de responsabilidade de todo o conjunto da sociedade, e não individual e voluntária, de apenas uma parcela de indivíduos, esta última advinda do

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

desenvolvimento do terceiro setor, que, em derradeira análise, em tempos de neoliberalismo, busca claramente a desoneração do capital na intervenção social.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla. O marco discursivo da “Participação Solidária” e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. In: DAGNINO, Evelina, OLIVEIRA, Alberto J. e PANFICHI, Aldo (org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ARAUJO, Jairo Melo. **Voluntariado**: na contramão dos Direitos Sociais. São Paulo: Cortez, 2008.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado**: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In: **Capacitação em Serviço Social e política social**. Módulo 3. Brasília, UnB/CEAD, 2000.

_____, BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 2)

_____. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

BELLO, Enzo. Cidadania e Direitos Sociais no Brasil: Um Enfoque Político e Social. In: NETO, Cláudio Pereira de Souza e SARMENTO, Daniel (org.). Direitos Sociais: **Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

_____. O pós-neoliberalismo é uma etapa em construção. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: UnB, 2006.

BRASIL. Lei 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 mai. 1998.

BRASIL. Lei 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 24 mar. 1999.

BRASIL. 2008. As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil – 2005. IBGE, IPEA, GIFE, ABONG. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reformas econômicas e crescimento econômico: eficiência e política na América Latina. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, MARAVALL, José Maria e PRZEWORSKI, Adam (orgs.). **Reformas Econômicas em Democracias Novas. Uma proposta social-democrata**. São Paulo: Nobel, 1996.

_____. Entre o Estado e o mercado**:** o público não-estatal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e CUNILL GRAU, Nuria (orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro, CLAD/FGV, 1999.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Petrópolis: Vozes, 1998.

COIMBRA, Marcos Antônio. **Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais**. In: ABRANCHES, Sérgio et. al. Política Social e combate à pobreza. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DUMÉNIL, Gérard e LÉVY, Dominique. O neoliberalismo sob a hegemonia estadunidense. In: CHESNAIS, François. **A finança mundializada – raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

DRUCK, Graça e FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **LUA NOVA**. nº. 24, setembro de 1991. São Paulo: Marco Zero e CEDEC, 1991.

FONTES, Virgínia. A sociedade civil no Brasil contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980. In: NEVES, Lucia M. W. e LIMA, Julio C. F. (org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2006.

_____. A democracia retórica – expropriação, convencimento e coerção. In: MATTA, Gustavo C. e LIMA, Júlio C.F. (org.). **Estado, sociedade e formação profissional em saúde – Contradições e desafios em 20 anos de SUS**. Rio de Janeiro, Fiocruz/EPSJV, 2008.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 65-74, jan./jun. 2007.

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Col. Os Economistas).

GONÇALVES, Reinaldo, POMAR, Valter. **O Brasil endividado**: como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. Porto Alegre: L&PM, 1980.

KURZ, Robert. **O colapso da modernização. Da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LEITE, Izildo Corrêa. Caminhos entrelaçados: pobreza, questão social, políticas sociais e Sociologia. In: MANFROI, Vania Maria e MENDONÇA, Luiz Jorge V. P. (org.). **Política social, trabalho e subjetividade**, Vitória: EDUFES.

LÊNIN, V. I. O Estado e a revolução**.** In: **Obras Escolhidas**, Vol. 2. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo.** São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Col. Os Pensadores)

MANDEL, Ernest. **Teoria Marxista do Estado**. Lisboa: Antídoto, 1977.

MARQUES, Rosa Maria e MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 15-23, jan./jun. 2007.

MARQUES, Rosa Maria e NAKATANI, Paulo. **O que é capital fictício e sua crise**. São Paulo: Brasiliense, 2009. (Coleção Primeiros Passos, 337)

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATHIAS, Gilberto e SALAMA, Pierre. **O Estado super-desenvolvido. Das Metrópoles ao Terceiro Mundo**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2007.

NAKATANI, Paulo. A "Nova Economia Pública" ou a agonia delirante do neoclassicismo. **Revista Raízes**, Campina Grande, Ano II, n. 2-3, p. 79-93, jan./dez. 1983.

NETTO, José Paulo. Repensando o balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

_____. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2007.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil**. São Paulo: Editora HUCITEC, 2009.

OLIVEIRA, Francisco. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

PAULA, João Antônio de. O marxismo como pensamento crítico. **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 24-52, dez. 2001.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra,

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

1977.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Col. Os Pensadores)

SADER, Emir. A hegemonia neoliberal na América Latina. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

_____. GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

_____. **A Nova Toupeira**: os caminhos da esquerda latino-americana. Boitempo: São Paulo, 2009.

SALLUM Jr., Brasílio. Transição política e crise de Estado. In: SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda (org.). **Lições da década de 80**. São Paulo: Edusp; Genebra: UNIRISD, 1995.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2009.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003. (Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização)

Sustentabilidade das ONGs no Brasil: acesso a recursos privados, Associação Brasileira de ONGs. Rio de Janeiro: Abong, 2010.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a administração**: uma análise crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

_____. Estado, ordem social e privatização – as terceirizações ilícitas da administração pública por meio das organizações sociais, OSCIPs e demais entidades do “terceiro setor”. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado,**

Edited by Foxit PDF Editor
Copyright (c) by Foxit Corporation, 2003 - 2010
For Evaluation Only.

Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 12, dezembro/janeiro/fevereiro, 2008. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em 19 de agosto de 2009.

_____. Uma análise crítica do ideário do "terceiro setor" no contexto neoliberal e as parcerias com a administração pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público**, n. 13, março/abril/maio, 2008. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em 19 de agosto de 2009.

VON MISES, Ludwig. **Uma crítica ao intervencionismo**. Rio de Janeiro: Nórdica, 1977.