

## NEOLIBERALISMO, TERCEIRO SETOR E DIREITOS SOCIAIS: PRECARIZAÇÃO E PERSPECTIVAS

### NEOLIBERALIS, THIRD SECTOR AND SOCIAL RIGHTS: PRECARIOUS AND PERSPECTIVES

*Marcos Vinicius Affornalli<sup>1</sup>*

**RESUMO:** O trabalho tem por objetivo analisar os serviços sociais, como espaço privilegiado para o surgimento e desenvolvimento das atividades do terceiro setor<sup>2</sup> no Brasil, no contexto marcado pelas implicações do neoliberalismo. Reflete-se sobre as atividades do terceiro setor no contexto neoliberal, de maneira a demonstrar a funcionalidade do trabalho voluntário ao capital, diante das mudanças na esfera estatal e que repercutiu na precarização dos serviços sociais sob a sua responsabilidade. Esses acontecimentos se articulam com as políticas de ajuste ditadas pela cartilha do FMI e do Banco Mundial para os países mais pobres, que atendendo suas diretrizes, reduzem os gastos sociais com políticas básicas, fundamentando-se na austeridade fiscal. Esta crise do Estado e a sua retração no desenvolvimento de políticas sociais decorrem sérios problemas para a organização social. A descentralização dos serviços sociais, que marca o fim da intervenção do Estado em atividades essenciais, como saúde, educação, cultura, e outras, aprofunda as desigualdades sociais em sociedades marcadas por desigualdades estruturais como a brasileira. Pretende-se demonstrar, por fim, que o problema não reside na atividade do voluntariado em si e que é possível que a sociedade civil possa, através destas organizações do terceiro setor, desenvolver ações no sentido de juntos, promoverem uma verdadeira mudança do sistema econômico e social que minora as desigualdades sociais e recupera valores maiores, tais como a solidariedade, a dignidade e a cidadania.

**Palavras-chave:** Estado; Neoliberalismo; Terceiro Setor; Serviços Sociais.

**ABSTRACT:** The work aims to analyze social services, as a privileged space for the emergence and development of the activities of the third sector in Brazil, marked by implications in the context of neoliberalism. Reflected on the activities of the

---

1 Advogado, professor do Curso de Direito da Unioeste, Campus de Foz do Iguaçu – Paraná. Aluno do Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR – Doutorado. Email: affornalli@purenet.com.br.

2 O conceito de terceiro setor está intimamente ligado com a noção de voluntariado, associativismo, organizações não governamentais, ajuda mútua e sociedade civil, cujo debate é amplo e variado e, devido às inúmeras denominações que recebe, fruto das várias espécies de organizações que o compõem e da multiplicidade de formas e áreas de atuação, seria arriscado estabelecer um conceito único. Para efeito deste trabalho, o terceiro setor é aquele espaço marcado pela iniciativa de participação dos cidadãos. São ações de titularidade do Estado, mas praticadas pela sociedade, em razão da inércia do Estado e do alto custo, o que desinteressa ao mercado. É o início da função do cidadão que, agente ativo da sociedade civil, organiza-a de modo a catalisar trabalho voluntário em substituição aos serviços oferecidos pelo Estado via taxaçaõ compulsória, e a transformar em doação a busca por lucro do mercado.

third sector in the neoliberal context, in order to demonstrate the functionality of volunteer labor to capital, given the changes in the state sphere and that resonated in the precariousness of social services under their responsibility. These events are linked with adjustment policies dictated by the IMF playbook and World Bank to poorer countries, which, given its guidelines, reduce social spending on basic policies, basing himself on fiscal austerity. Because of this crisis of the state and its retraction in the development of social policies, serious problems arise for social organization. The decentralization of social services, which marks the end of state intervention in key activities such as health, education, culture, and other, deepens social inequalities in societies marked by structural inequalities such as Brazil. We intend to demonstrate, finally, that the problem lies not in the activity of volunteering itself and it is possible that civil society can, through these nonprofit organizations, develop actions to together promote a real change in the economic system and social minima that social inequalities and retrieves higher values, such as solidarity, dignity and citizenship.

**Keywords:** State; Neoliberalism; Third Sector; Social Services.

## 1. A RECONFIGURAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO

A partir do segundo pós-guerra, o Estado amplia a forma de suas ações, intervindo no restabelecimento dos meios de produção, com o firme propósito de reduzir as desigualdades sociais causadas pelos ideais liberais ainda presentes no mercado, possibilitando de certa maneira a readaptação dos indivíduos à vida social. É a ingerência do Estado na ordem econômica.

Neste mesmo período, com a política intervencionista norte-americana de Franklin Roosevelt, conhecida como New Deal, surge o Estado de Bem-estar Social (*welfare state*); a igualdade colocada como valor supremo leva à convicção de que o bem-estar de uma sociedade só se realiza se ao indivíduo forem proporcionadas e asseguradas condições mínimas vitais (saúde, moradia, alimentação, educação e renda). Para se chegar a esse bem-estar, depende-se não só de instrumentos materiais para sua concretização, mas acima de tudo, da solidariedade entre os homens<sup>3</sup>.

No período de 1945 a 1973, observa-se a prevalência do “modelo keynesiano”<sup>4</sup> que defende a necessidade de uma presença mais ativa do Estado, num período que ficou caracterizado como Estado intervencionista.

De fato, o keynesianismo manteve desde o pós-guerra a expectativa de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia. Ele acabou fornecendo as bases para um compromisso

---

3 Aqui se destaca a solidariedade, um dos fundamentos do terceiro setor, que desde então era identificada como um elemento aglutinador dos indivíduos, que motivados pelas condições pouco igualitárias criadas pelo capitalismo, realizavam ações de caráter assistencial.

4 Filosofia social exposta por John Maynard Keynes no final de sua Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. Esse livro foi publicado em 1936, mas, em várias de suas passagens, retomava problemas que o autor vinha analisando desde os anos 20. Segundo a doutrina keynesiana, o Estado deveria manejar grandezas macroeconômicas sobre as quais era possível acumular conhecimento e controle prático. O poder público, desse modo, regularia as oscilações de emprego e investimento, moderando as crises econômicas e sociais. (MORAES, Reginaldo. Neoliberalismo. De onde vem, para onde vai? São Paulo: Senac, 2001, p.149.)

de classe, ao oferecer aos partidos políticos representantes dos trabalhadores uma justificativa para exercer o governo em sociedades capitalistas, abraçando as metas do pleno emprego e da redistribuição de renda a favor do consumo popular. O Estado provedor de serviços sociais e regulador de mercado tornava-se mediador das relações e dos conflitos sociais<sup>5</sup>.

Esse Estado social-liberal é marcado por um assistencialismo e clientelismo típico desse novo liberalismo social. O Estado deixa a postura abstencionista de não ter nenhuma preocupação social e econômica e passa a intervir no domínio econômico, regulando e, em alguns casos, exercendo atividade econômica, passando a assistir a clientela permanente do Estado, ou seja, os excluídos do sistema social e econômico, necessários à existência do sistema capitalista.

Assim, por conta destas transformações, o conceito de *Welfare State* ganha contornos universais, sendo que vários Estados adotaram essa política intervencionista. Com isso, em virtude das significativas despesas públicas adquiridas com as guerras e para fazer frente a essas políticas sociais investidas, muitos Estados aumentaram a sua carga tributária.

No âmbito do direito, identifica-se um intervencionismo que tem por finalidade igualar os indivíduos nas relações sociais, a exemplo das relações de emprego que passam a ser reguladas pelo ramo autônomo do direito do trabalho, cujas normas são focadas para a proteção do trabalhador.

Neste contexto, o Estado foi chamado para regulamentar os mais variados campos da vida social. Intensifica-se a produção das chamadas “leis-medidas”, que eram editadas para dar solução a cada caso concreto. Do ponto de vista estrutural, o poder que mais se fortalece neste período é o Poder Executivo, pois instrumentaliza a intervenção do Estado e sua relação com a sociedade converte-se em uma relação paternalista de clientela.

Destaca-se também a progressiva constitucionalização do direito privado, desvanecendo os limites entre o público e o privado. O Estado vai se reapropriando do espaço conquistado pela sociedade civil burguesa, tornando-se cada vez mais burocrático e com enormes dificuldades para cumprir as responsabilidades que assumira.

É necessário pontuar que, de conformidade com o contexto político, social e econômico de cada país, essa forma estatal não se processou de igual maneira. Aliás, o Brasil, por exemplo, sequer vivenciou o *Welfare State*, mas apenas as consequências de sua crise, em especial no que se refere às exigências de se processar a reforma no interior do Estado. Enquanto na maioria dos países se constituiu nas modalidades de Estado social-democrata ou socialista, no Brasil, bem como nos demais países periféricos a forma estatal foi a do Estado desenvolvimentista.

Esse fato é muito bem pontuado por Roberto Bianchetti:

“Um número significativo de países europeus possibilitou, não sem luta, à classe trabalhadora uma efetiva melhoria de vida e uma garantia de fundo público de amplos direitos sociais como: saúde, habitação, educação, emprego e seguro-

5 DUPAS, Gilberto. Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e futuro do capitalismo, São Paulo, Paz e Terra, 1999, p.139.

desemprego etc. Efetivou-se, de outra parte, um processo concreto de ganhos reais de produtividade por parte da classe trabalhadora. Esta realidade tem sido bastante diversa nos países latino-americanos, de colonialismo e subserviência aos centros hegemônicos do capitalismo internacional. Entre nós como lembra Galeano, conhecemos o Estado de mal-estar social<sup>6</sup>.”

Em realidade, o que aconteceu no caso dos países do terceiro mundo foram políticas sociais de cunho universais. De acordo com o entendimento de Vieira<sup>7</sup>, no Brasil não houve a materialização de um modelo de bem-estar social na sua acepção, mas apenas um tímido avanço no campo de algumas garantias e da legitimação de alguns direitos considerados como básicos, dentre eles a saúde e a educação.

Essa observação também é feita por David Harvey:

“Devem-se acrescentar todos os insatisfeitos do Terceiro Mundo com um processo de modernização que prometia desenvolvimento, emancipação das necessidades e plena integração ao fordismo, mas que, na prática, promovia a destruição de culturas locais, muita opressão e numerosas formas de domínio capitalista em troca de ganhos bastante pífios em termos de padrão de vida e de serviços públicos (por exemplo, no campo da saúde), a não ser para uma elite nacional muito afluente que decidira colaborar ativamente com o capital internacional<sup>8</sup>.”

A partir daí, a lógica includente promovida pelo Estado social começou a dar sinais de esgotamento em face da sua burocratização<sup>9</sup>. O orçamento público tornou-se incapaz de responder efetivamente a todas as demandas sociais e, diante à precariedade de gestão, a crise era evidente.

Não obstante isso, o fenômeno da globalização, resultado de um processo histórico que foi acelerado nas décadas finais do século XX, ocasionou a crise e/ou o declínio das capacidades regulativas do Estado, mudando o foco das relações sociais.

Na esfera econômica, com a globalização, o mercado atravessou fronteiras, saindo do domínio do Estado. Com isso, o Estado se debilita, perde o controle sobre as variáveis que influem no desempenho da economia e, conseqüentemente, fragiliza-se em razão do direcionamento econômico de suas políticas públicas, não podendo garantir a eficácia dos direitos sociais.

Na prática, portanto, a visão de um Estado que assumiu uma gestão centralizadora, mostrou-se ineficiente e incapaz de satisfazer às necessidades sociais cada vez mais complexas da sociedade. A sociedade estava sujeita às prestações sociais concedidas pelo Estado, bem como às implicações econômicas em esfera

6 BIANCHETTI, Roberto G. Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais. São Paulo: Cortez Editora, 1999, p.10.

7 VIEIRA, Evaldo. Os Direitos Sociais e a Política Social. São Paulo: Cortez, 2007, p. 126.

8 HARVEY, David. A condição Pós-Moderna. São Paulo: Loyola, 1989, p. 133.

9 Os primeiros sinais da suposta crise do Estado Intervencionista iniciaram na segunda metade da década de 1960 e no início da década de 1970, uma vez que essa forma estatal não conseguiu permanecer, diante das “contradições inerentes ao capitalismo” (HARVEY, op. cit. p. 135) que se materializavam, ainda segundo o autor, pela “rigidez dos compromissos do Estado, rigidez nos mercados [...] e a flexível política monetária, na capacidade de imprimir moeda em qualquer montante em qualquer montante que parecesse necessário para manter a economia estável” (1989, p.136), pois as necessidades do sistema do capital sempre devem prevalecer com relação ao atendimento das necessidades básicas da população.

supranacional. Em consequência, o Estado, como sociedade política implementadora dos direitos sociais, afasta-se da sociedade.

Logo, a crise institucional do Estado Social é posta em evidência, na qual o seu papel e a relação com o mercado e a sociedade começam a ser questionados. Surgem novas ideias sobre o papel do Estado na sociedade, que representam, nada menos, um retorno a uma visão liberal readaptada.

Há uma preocupação no campo social - pela primeira vez, o Estado liberal social é visto como protetor dos direitos iguais. Entretanto, na seara econômica, o desenvolvimento é entregue à “mão invisível do mercado”<sup>10</sup>.

O Estado foi suprimido das suas funções e tratou de privatizar, o máximo possível, suas atividades públicas. A globalização econômica levou à perda do controle de regulação do Estado sobre a economia nacional, agravando a desigualdade social e fortalecendo as injunções privadas na sociedade.

Em razão desta crise, o Estado tem diminuída sua capacidade de responder à crescente demanda social, estando este mais frágil, possibilitando assim a ascensão da proposta neoliberal que já se fazia presente como uma crítica ao Estado social desde o pós-guerra<sup>11</sup>.

## 2. O NEOLIBERALISMO E SUAS REPERCUSSÕES

Com o enfraquecimento do Estado no atendimento às questões sociais, cria-se um ambiente propício aos ideais neoliberais que apresentam então uma solução para a crise que o Estado social naquele momento não soube superar. Na visão neoliberal, para a superação da crise, fazia-se necessário que fossem criadas as condições para acumulação e expansão do capital, com o posterior surgimento de riquezas e empregos.

Historicamente, a origem do que veio a ser chamado posteriormente de neoliberalismo, enquanto reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar foi à obra “Caminho da Servidão”, de Frederic Hayek, escrita em 1944, em que o autor desenvolve as teses fundamentais contra a intervenção do Estado na economia e na defesa da liberdade de mercado<sup>12</sup>.

10 NUNES, António José Avelãs. Aventuras e desventuras do Estado Social. Revista da Fundação Brasileira de Direito Econômico nº 3 – 2010/2011, p. 141.

11 Segundo Anderson (ANDERSON, Perry. Um balanço do neoliberalismo. In: BORÓN, Atílio e GENTILLI, Pablo (org). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. 3. ed. São Paulo, Paz e Terra, 1996, p. 9-23), o neoliberalismo nasceu após o término da segunda guerra mundial, nos países europeus e nos Estados Unidos, onde prevalecia o capitalismo. Trata-se de um movimento de reação, em âmbito teórico e político, ao Estado social, o qual implementava medidas intervencionistas na sociedade e no mercado, garantindo e tutelando os direitos sociais e o bem-estar da população.

12 Conforme Anderson (Id., Ibid., p. 9-23), para Hayek e seus companheiros: “O remédio, então era claro: manter um Estado forte sim, em sua capacidade de romper com o poder do sindicato e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessário uma disciplina monetária, com a contenção de gastos com o bem-estar, e a restauração da “taxa natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalhadores para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis para incentivar os agentes econômicos. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar e dinamizar as economias avançadas, então às voltas com estagnação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado”.

O período inicial foi cercado de curioso secretismo por parte dos integrantes de algo que se prenunciava como um movimento. Em 1947, realizou-se na pequena Estação de *Mont Pèlerin* na Suíça uma reunião convocada por Hayek e da qual tomaram parte célebres participantes adversários do que se construía como o Estado de bem-estar social europeu<sup>13</sup>.

De acordo com Anderson,

“Hayek e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) 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. Desafiando o consenso oficial da época, eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo – na realidade – imprescindível em si -, pois disso precisavam as sociedades ocidentais<sup>14</sup>.”

Segundo a visão dos neoliberais, para a expansão do capital, o Estado deveria adotar processos de privatização de maneira a possibilitar que o setor privado pudesse atuar naqueles setores onde o Estado era o único a atuar ou em concorrência com a iniciativa privada.

Sob outro prisma, na perspectiva neoliberal, a diminuição do Estado se fazia necessária no sentido de esvaziar suas prestações sociais fundamentais, com objetivo de diminuir ou eliminar os tributos do capital, deixando que a classe assalariada arcasse com o que subsistia dos serviços públicos.

O receituário neoliberal, portanto, entra em cena com um conjunto de propostas que podem ser sintetizadas em flexibilização dos mercados nacional e internacional, flexibilização (precarização) dos contratos de trabalho, subcontratação das relações de trabalho, redução do poder sindical, desemprego estrutural, privatizações de empresas estatais, drástica fuga de capitais para o setor financeiro, redução do Estado no financiamento de políticas públicas e na regulação social entre capital e trabalho<sup>15</sup>.

Embora isso, é de se mencionar que o momento para a apresentação da proposta dos neoliberais e a sua aceitação era adverso, pois na década de 50 e 60 o capitalismo encontrava-se no ápice do seu desenvolvimento, numa fase de crescimento nunca antes vista<sup>16</sup>, de maneira que os seus ideais somente são retomados com mais intensidade e começam a vingar a partir da crise do petróleo dos anos 70, quando o mundo capitalista mergulha numa profunda e duradora recessão.

De acordo com Anderson, para os pensadores da Sociedade de Mont Pèlerin, as causas desta crise seriam:

“O poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões

13 Segundo ANDERSON (Id., *Ibid.*, p. 9-10), esta sociedade se reunia a cada dois anos, e o seu propósito era combater o Keynesianismo e solidarismo reinantes e preparar as bases para um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro.

14 ANDERSON, op. cit. p. 10.

15 DRAIBE, Sônia Miriam. Qualidade de vida e reforma de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano”. Lua Nova (Revista de Cultura e Política). São Paulo, n.31, 1993, p. 186.

16 LIMA, Abili Lázaro Castro de. Globalização econômica, política e direito: análise das mazelas no plano político-jurídico, Porto Alegre, Sérgio Fabris, 2002, p. 160.

reivindicatórias sobre os salários e com a sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.”

Esses dois processos destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários que não poderiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado. O remédio, então, era claro: manter um Estado forte; sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso, seria necessária uma disciplina orçamentária, com contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa natural de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva para quebrar sindicatos<sup>17</sup>.

Diante da inexistência de alternativas, as políticas neoliberais vão sendo implantadas gradualmente e, há partir dos anos 80 se efetivaram em programas de governo após as eleições de Thatcher na Inglaterra, Reagan nos Estados Unidos e Kohl na Alemanha, os quais desenvolveram programas de governo para a implementação de políticas neoliberais, ou seja, privatização de estatais e serviços públicos, desregulamentação da economia e dos contratos de trabalho, etc. Desse modo arrastaram consigo a maioria dos outros governos de países industrializados a adotarem as mesmas políticas<sup>18</sup>.

Segundo à risca as diretrizes dos pensadores da Sociedade de Mont Pèlerin, na Inglaterra, o governo Thatcher, contraiu a emissão monetária e elevou as taxas de juros, se lançando num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida às indústrias básicas como o aço, à eletricidade, ao petróleo, ao gás e à água. Segundo Anderson<sup>19</sup>, esse pacote de medidas é o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado.

Nas economias periféricas<sup>20</sup>, em que o Estado social era muito mais frágil ou sequer existia, esse processo ocorreu com maior velocidade e profundidade. Como consequência, o capital globalizado começa a se deslocar com enorme facilidade à procura de Estados que lhe ofereçam melhores condições para expansão dos seus lucros.

Esse fato faz com que ocorra uma migração do investimento, principalmente

---

17 ANDERSON, op. cit. p. 10-11.

18 Id., Ibid., p. 11.

19 Id., Ibid., p. 9-10.

20 O Brasil e demais países da América Latina comprometeram-se às diretrizes neoliberais impostas pelo FMI, Banco Mundial e BIRD em 1989, na reunião denominada informalmente de Consenso de Washington. Nesta reunião funcionários do governo dos EUA, dos organismos internacionais e economistas latino-americanos discutiram um conjunto de reformas essenciais para que a América Latina superasse a crise econômica e retomasse o caminho do crescimento. Dentre outras medidas, destaca-se o condicionamento dos empréstimos à adoção de políticas de abertura econômica, de desestatização e de outro modelo de regulação econômica. Segundo LIMA (LIMA, op. cit. p. 160), “o Chile pode ser considerado o verdadeiro pioneiro, uma experiência piloto, da implementação da ideologia neoliberal, pois sob a ditadura de Pinochet, quase dez anos antes dos governos Thatcher, várias medidas de cunho neoliberal, sob inspiração das teorias de Milton Friedman, já haviam sido implementadas, tais como: Desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização dos bens públicos”.

da Europa, onde o Estado, por exigência de uma população informada e organizada, é ainda grande e caro. Para Estados do terceiro mundo, talvez esse seja um golpe fatal no Estado social, pois não podendo ignorar a globalização da economia, os governos europeus conservadores e mesmo os de tendência social democrata, procuram, de certa forma, estabelecer as condições exigidas pelo capital.

Foram gradualmente e crescentemente suprimidas as funções regulatórias do Estado, o qual tratou de privatizar suas atividades. A globalização econômica levou à perda do controle de regulação do Estado sobre a economia nacional, agravando a desigualdade social e fortalecendo os poderes privados.

Nesse contexto, também era identificada a ação do Estado intervindo nas relações econômicas em prol do capitalismo, anulando praticamente os direitos do cidadão ao privatizar os serviços públicos numa política que restringe direitos civis, sociais e políticos, conquistados ao longo da história e garantidos pelas Constituições.

Em consequência destes fatos e devido à crise que o setor público atravessa com escassez de recursos para prover a área social e a presença de corrupção e empreguismo exacerbados, o Estado passa então a minimizar as questões sociais, dando prioridade ao fomento do livre comércio internacional, produzindo necessidades sociais cada vez mais abrangentes e gradativamente sendo reduzidas.

Feitas estas breves considerações acerca do advento do neoliberalismo e suas repercussões no contexto mundial, nos próximos itens passaremos a análise das suas implicações no cenário brasileiro, os quais, de certa forma, possibilitaram o surgimento e o desenvolvimento das atividades do terceiro setor, numa verdadeira demonstração da funcionalidade do trabalho voluntário em prol do capital mediante das mudanças na esfera estatal, as quais repercutiram na precarização dos serviços sociais sob a sua responsabilidade.

### **3. AS REPERCUSSÕES DO NEOLIBERALISMO NO ESTADO BRASILEIRO**

Como já explanado, nas economias periféricas, em que o Estado social era muito mais frágil ou sequer existia, o solo foi propício para que os experimentos neoliberais vingassem com maior velocidade e profundidade, sendo que na década de 1990 este já era o ideário hegemônico em boa parte da América Latina.

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<sup>21</sup>”.

Na década seguinte, as políticas neoliberais se espalham por vários 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<sup>22</sup>”.

---

21 ANDERSON, op. cit. p. 20.

22 BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: BORÓN, Atilio e Cortez, Rita de Cássia. Flexibilização – uma análise crítica. In: MACCALÓZ, Salete Maria et alii. Globalização,

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<sup>23</sup>. 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<sup>24</sup>.

É de se esclarecer que, desde 1929, como proposta de superação da crise, há na América Latina, em especial no Brasil, México, Argentina, Peru e Chile, uma incessante busca pela substituição do modelo primário-exportador, por projetos econômicos de industrialização em substituição às importações, ocasionando significativa transformação da estrutura produtiva destes países, sendo que apenas os três primeiros deram alguns passos nesse sentido<sup>25</sup>. Ou seja, buscou-se a partir da crise 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<sup>26</sup>”.

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<sup>27</sup>.

Para agravar a situação destes países endividados, no final da década de 1970, não bastasse o aumento nos preços do petróleo, o aumento da alta dos 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<sup>28</sup>.

Como consequência desta dívida externa, temos o que se denomina de “década perdida”, que foi marcada pela estagnação econômica, alta inflação e completa crise

---

neoliberalismo e direitos sociais, Rio de Janeiro, Destaque, 1997, p. 91.

23 SADER, Emir, e GENTILI, Pablo (org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático, 3. ed. São Paulo, Paz e Terra, 1998, p. 205.

24 PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. 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, p. 92.

25 SADER, op. cit. p. 56.

26 Id., Ibid., p. 57.

27 PILONI, Thiago. A intervenção social do Terceiro Setor no Contexto do Neoliberalismo: O Feitice da Participação Democrática e da Solidariedade Voluntária. UFES. Vitória, 2010, p. 45.

28 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, p. 13.

social<sup>29</sup>.

Os novos créditos para os devedores são interrompidos em razão da grande dificuldade financeira que assolava os países latino-americanos, dando início, então, a um processo de refinanciamento e reprogramação das dívidas, orquestrado pelo Fundo Monetário Internacional, o qual 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, concedendo novos empréstimos somente àqueles países que se comprometessem a seguir a cartilha que pregava os programas de cunho neoliberal.

Marco decisivo para o avanço do neoliberalismo na América Latina foi o Consenso de Washington<sup>30</sup>, que em linhas gerais, estabelece, de maneira padrão, medidas para a superação de crises e desenvolvimento econômico, dentre elas a disciplina fiscal, a reforma tributária, liberalização comercial, enxugamento da administração estatal, privatizações no setor público, desregulamentação da atividade econômica e mais garantias para a propriedade privada.

Embora os países da América Latina tenham se envolvido com estas estratégias de ajuste e de reformas de acordo com as imposições neoliberais, o fato é que a tão esperada estabilização econômica e a retomada do crescimento não ocorreram na forma como esperada<sup>31</sup>.

No Brasil, as pressões que o sistema capitalista internacional desencadeou sobre a economia nacional, repercutiram fortemente na crise da década de 1980, agravada pela complexidade cada vez maior da sociedade que restringiu a capacidade do Estado em controlá-la<sup>32</sup>.

O que se percebeu foi uma dissociação crescente entre o empresariado privado e o governo, pois enquanto a opção governamental foi a de reservar 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

29 GOLÇALVES, op. cit. p. 15.

30 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 (PILONI, op. cit. p. 45).

31 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 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 (PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. 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, p. 63-64).

32 SALLUM Jr., Brasília. Transição política e crise de Estado. In: SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda (org.). Lições da década de 80. São Paulo: Edusp; Genebra: UNIRISD, 1995, p. 149.

recessão interna.

Mesmo com a transição democrática ocorrida entre 1985 e 1990, não houve qualquer ruptura com o sistema financeiro internacional e com as orientações dadas pela elite liberal. Pelo contrário, elas 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<sup>33</sup>.

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<sup>34</sup>”. E acrescenta “A orientação neoliberal encontrou solo fértil” e “consolida-se como doutrina dos anos 1990<sup>35</sup>”.

Embora isso, não há como se desconsiderar que, paralelamente as estas repercussões do neoliberalismo na economia dos países periféricos, ocorre no Brasil o período de transição democrática, decorrente do avanço dos movimentos populares, do operariado em geral e da própria classe média, cujos movimentos vão influenciar de maneira significativa os trabalhos da Assembleia Constituinte no que se refere ao avanço, mesmo que formal, dos direitos sociais<sup>36</sup>.

Chamando a atenção para a “ofensiva conservadora” que marcou a Constituição da República de 1988, Ivanete Boschetti<sup>37</sup>, entende que ela não trouxe uma ruptura “revolucionária”, mas certamente significou um avanço formal-legislativo dos direitos sociais no Brasil<sup>38</sup>.

No entanto, entre esta inserção de proteção social na Constituição Federal de 1988 e a regulamentação e efetivação dos direitos sociais, encontravam-se às investidas devastadoras da ideologia neoliberal, que não permitiram os avanços sociais formalmente estabelecidos no texto constitucional, fato constatado por Druck e Filgueiras, para quem,

“(…) a vitória, implementação e consolidação do neoliberalismo a partir dos anos 1990 passaram a colocar em questão, primeiramente, a ampliação dos direitos

---

33 BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

34 Id., *Ibid.*, p. 147.

35 BEHRING, op. cit. p. 147.

36 Esse fato é ressaltado por Ivanete Boschetti, quando esta menciona que “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” (BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: UnB, 2006, p. 293).

37 Id., *Ibid.*, p.141.

38 A essa conclusão também chegou 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” (BEHRING, op. cit. p. 143).

inseridos na nova Constituição e, posteriormente, todo e qualquer direito – sempre em nome de ajustes fiscais (déficit público) e monetários (combate à inflação)<sup>39</sup>.”

Há a partir da promulgação da Constituição da República de 1988 uma evidente submissão da proteção social formalmente estabelecida a uma política econômica de viés 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<sup>40</sup>.

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<sup>41</sup>”.

Percebe-se então que não é suficiente a simples previsão constitucional de um Estado social, pois “direitos não são autorrealizáveis e demandam mobilização política e social para serem concretizados em níveis democraticamente satisfatórios<sup>42</sup>”. A opção do legislador constituinte ao projetar um modelo 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 há como se descartar o importante papel desempenhado pelos movimentos sociais neste período de transição democrática e que repercutiu de certa maneira no avanço dos direitos sociais, mesmo que formais na Constituição da República de 1988. No entanto, esta movimentação social não foi suficientemente forte e coesa para avançar neste projeto progressista, na maneira em que a partir de 1990 todos os governos que se sucederam continuaram a ser fortemente hipnotizados pelo “canto da sereia” orquestrado pela ofensiva neoliberal, o que impediu a efetiva implantação de um Estado responsável pela promoção das políticas sociais.

Isso porque os governos brasileiros dedicaram-se e ainda dedicam-se, como alunos exemplares, a fazer o “dever de casa” estabelecido na cartilha do FMI e do Banco Mundial, editada com todo “carinho” para os países mais pobres, promovendo as reformas orientadas para o mercado e enxugamento do Estado, sobretudo na sua dimensão social, reduzindo os gastos sociais com políticas básicas, fundamentando-se na austeridade fiscal.

O Estado social mínimo, oposto da universalização, assistencialista e compensatório, passa a ser perseguido a todo custo, justificado pela ideia de que os

39 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, p. 28.

40 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 Júris, 2008, p. 199-200.

41 BELLO, op. cit. p. 200.

42 Id., *Ibid.*, p. 200.

recursos arrecadados não são suficientes para pagar os “benefícios” e “privilégios” da classe trabalhadora<sup>43</sup>.

O ajuste neoliberal dos governos que sucedem a Constituição de 1988 significou a desestruturação da política social no Brasil nesse período, pois se promoveu 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<sup>44</sup>.

Estas políticas de corte neoliberais foram implantadas como se fossem a salvação para as crises geradas pelo capitalismo, a partir do pressuposto que o modelo de Estado intervencionista seria o vilão responsável pelos desajustes econômicos. No entanto, na grande maioria dos países periféricos que se ajoelhou perante o FMI e Banco Mundial, não se observou a retomada do crescimento econômico.

No Brasil, todos os pacotes de ajustes econômicos editados desde a era Collor acabaram somente por restringir direitos sociais da sociedade, aumentando o desemprego e gerando índices elevados de desigualdades sociais.

Os programas sociais do Governo Fernando Henrique e Lula, a exemplo do Programa Bolsa Família, embora de grande importância para as famílias brasileiras, além de não terem resolvido o problema da pobreza e da desigualdade social, tratam-se de benefícios que são dados em substituição aos direitos sociais estabelecidos na Constituição e assim, marcados pela precariedade, na maneira em que a sua continuidade depende da vontade política do governante.

Como se observa, as propostas neoliberais defendem a ideia de um Estado enxuto no que se refere à implementação de políticas de proteção social e ao mesmo tempo um Estado baseado no individualismo contratual, ou melhor, baseado numa perspectiva privatizante e na retração de programas universais.

Parte-se do princípio que o déficit fiscal do Estado tem sua origem nos gastos excessivos com os direitos sociais, que passam então a ser de responsabilidade do mercado. Segundo Soares (2003, p. 27), “por força da irresponsabilidade estatal, os bens e serviços sociais são considerados de consumo privado e devem ser adquiridos no mercado”.

Como consequência, enaltece-se o mercado que passa a ser o grande baluarte, numa verdadeira mercancia dos serviços públicos, no qual os direitos sociais previstos nas Constituições passam a depender de ações filantrópicas dirigidas a grupos determinados.

Desta forma, o Estado de Bem-estar social, que tudo prometia e pouco cumpria, é deslegitimado para legitimar um Estado neoliberal que tão pouco promete e, por isso, aparenta tudo cumprir<sup>45</sup>, possibilitando assim com que as entidades

---

43 BOSCHETTI, op. cit. p. 296.

44 BOSCHETTI, op. cit. p. 162.

45 GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. Apontamentos sobre alguns impactos do projeto neoliberal no processo de formação de tutelas jurídico-políticas. In: Direito e neoliberalismo: elementos para uma leitura interdisciplinar. Curitiba: EDIBEJ, 1996, p. 118.

privadas passem a ocupar àqueles espaços públicos e sociais.

É um modelo de Estado mínimo que apela para a solidariedade através de diversos programas sociais que envolvem a comunidade solidária e onde a sociedade civil é chamada para assumir a responsabilidade de realizar serviços sociais atribuídos à ação do Poder Público e pelo Estado neoliberal desprezado, aumentando consideravelmente as atividades das organizações do terceiro setor, voltadas à produção de atividades tipicamente públicas e também privadas, sem possibilidade de transferência da lucratividade<sup>46</sup>.

#### **4. O DISCURSO DA SOLIDARIEDADE E DA PARTICIPAÇÃO E A PRECARIZAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIAIS**

No Brasil, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE) e o Programa Comunidade Solidária possibilitaram um grande crescimento das instituições integrantes do terceiro setor<sup>47</sup>, que ganharam força como novos instrumentos de intervenção social.

O discurso recorrente era que o modelo de administração gerencial resultaria em eficiência do Estado no atendimento das demandas sociais, sob o fundamento de que o Estado é incapaz de garantir sozinho e diretamente uma política social universal, devendo, portanto, financiar e subsidiar os serviços sociais mediante dotação orçamentária a partir de parcerias com o terceiro setor. Busca-se 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<sup>48</sup>.

Nesta perspectiva, o Estado descentraliza os serviços que estão sob a sua responsabilidade, mantendo-se como regulador e provedor, especialmente dos serviços sociais (educação, saúde, cultura), que mesmo por ele subsidiados passam a ser executados por meio de parcerias com organizações da sociedade civil.

Por sua vez, o Programa Comunidade Solidária, contemporâneo ao PDRE, também teve a função de fortalecer o discurso das parcerias com a sociedade e na inserção da solidariedade e do voluntariado como parte da ideologia neoliberal.

Também é visualizada no contexto de desresponsabilização do Estado, uma

---

46 A partir dos anos oitenta o mundo inteiro observou o sensível crescimento das organizações sem fim, que vão desde as tradicionais entidades filantrópicas, passando pelas Organizações Não-Governamentais (ONGs) até os Novos Movimentos Sociais. No Brasil, segundo Fischer (2002, p. 41) o fortalecimento de organizações do Terceiro Setor deve-se, em sua maioria, à combinação de dois fatores sócio-políticos nas décadas de 70 e 80: a consolidação crescente do direito de acesso dos cidadãos a bens e serviços por um lado e a incapacidade do Estado em assumir seu papel provedor nesta demanda por outro.

47 É importante esclarecer que o chamado terceiro setor não teve sua origem nos referidos programas. A proposta de uma leitura segmentada da sociedade, dividida em Estado (primeiro setor), mercado (segundo setor) e sociedade civil (terceiro setor) já era objeto de debate antes mesmo dos paradigmas em análise.

48 PILONI, op. cit. p. 75.

perspectiva de boa governança que seria desenvolvida a partir da cooperação entre o Estado e a sociedade civil, conciliando o crescimento econômico e a igualdade social.

O discurso era de que o Estado deveria, com estas parcerias, flexibilizar, por meio da descentralização das atividades que estavam sob a sua responsabilidade e promovendo, assim, a participação da sociedade civil como forma de atingir o desenvolvimento e a cidadania. A ideia estava atrelada aos ideais de solidariedade, participação e, sobretudo, parceria, esta envolvendo a sociedade, Estado e mercado.

Como consequência do desenvolvimento destes programas e com o fomento ao voluntariado e a solidariedade, o Estado brasileiro passa então a relacionar-se com organizações não governamentais como se estivesse contratando serviços de uma empresa, sempre tendo em vista a eficiência na execução de atividades sob a sua responsabilidade. As consequências deste modelo de gestão refletem até os dias de hoje no que se refere à política de proteção social no Brasil. E não poderia ser diferente, considerando-se na maneira em que o conceito de eficiência é cunhado no direito econômico e, assim sendo, não se coaduna com as razões sociais do Estado.

O Estado deixa de cumprir a função de proteção social pública e universal, que passa para o setor privado. Observa-se a desresponsalização do Estado no que se refere à proteção social voltada às camadas mais pobres da população, que passam então a depender da filantropia, da ação voluntária de organizações não governamentais, resultando em experiências completamente desarticuladas, marcadas pela discricionariedade na escolha dos beneficiários e de critérios de acesso duvidosos.

Na visão de Piloni,

“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<sup>49</sup>”.

Ou segundo Fernandes,

“Há um deslocamento para a sociedade civil de atribuições que anteriormente eram do Estado, passando para a “responsabilidade privada” questões que faziam parte do domínio dos direitos. A responsabilidade pública de garantir serviços sociais é transferida para a comunidade (para a família, ONGS e filantropia). Temos, então, uma solidariedade não mais baseada em critérios de igualdade e universalização dos direitos, mas na benemerência daqueles que podem ou querem doar um pouco do seu tempo ou do seu dinheiro. A responsabilidade deixa de ser pública e passa a ser uma responsabilidade moral<sup>50</sup>”.

Nas condições em que é moldado pela ideologia neoliberal, o terceiro setor, que poderia ser um espaço de participação da sociedade no sentido de apoio ao Estado no cumprimento de funções sociais, acaba sendo desvirtuado, repercutindo na fragmentação das políticas sociais e, por conseguinte, na precarização dos serviços

---

49 PILONI, op. cit. p. 66.

50 FERNANDES, Rubens C. Privado Porém Público: O terceiro Setor na América Latina. 3ª. Ed. Rio de Janeiro. Civicus, 2002, p.237.

sociais estatais. Ao invés de ser utilizado como um parceiro do Estado no trato das questões públicas, o terceiro setor acaba por ser elevado à condição de corresponsável, ocasionando a completa desresponsabilização estatal, camuflada com o discurso de publicização.

Segundo Montaña, o que está por trás da chamada “publicização”,

“(…) nada mais é do é “por um lado, a diminuição dos custos da 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. (...) É neste terreno que se inserem as ‘organizações sociais’, o ‘voluntariado’, enfim, o ‘terceiro setor’, como fenômeno promovido pelos (e/ou funcional aos planos dos) governos neoliberais, orientados para América Latina no Consenso de Washington<sup>51</sup>”.

Essa forma de relacionamento entre o terceiro setor e o Estado faz com que este se retraia no desenvolvimento de políticas sociais, trazendo sérios problemas para a organização social. A descentralização dos serviços sociais, que marca o fim da intervenção do Estado em atividades essenciais como saúde, educação, cultura, aprofunda as desigualdades sociais em sociedades marcadas por desigualdades estruturais como a brasileira.

Mas de tudo o que foi exposto e, através de uma análise mais detida, é possível verificar que o problema não consiste nas ações voluntárias em si, mas como as mesmas são apropriadas dentro da lógica de desresponsabilização do Estado com a transferência de suas responsabilidades para a sociedade civil. Nesse sentido, é mais do que evidente a funcionalidade do trabalho voluntário ao capital, reafirmando assim a importância da presença do Estado na garantia dos direitos e na implementação das políticas sociais.

Desta maneira, frente ao crescimento das organizações do terceiro setor e, em razão das inúmeras atividades desenvolvidas por estas entidades na área social, financiadas muitas vezes com recursos públicos, não há como se descartar possibilidade de que estas organizações possam assumir, de maneira complementar, determinadas funções sociais de responsabilidade do Estado, contribuindo para a efetivação da cidadania ativa da sociedade civil.

## **5. PERSPECTIVAS PARA AS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL**

Como visto anteriormente, grande parte da doutrina aborda o terceiro setor como mais um instrumento da estratégia neoliberal, visto como uma nova modalidade de trato à “questão social<sup>52</sup>”. A ideia que se difunde é de que estas organizações atuam

---

51 MONTAÑO, Carlos. Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção. São Paulo: Cortez, 2002, p. 47.

52 Carlos Eduardo Montaña (MONTAÑO, op. cit. p. 47), chama a atenção para a expansão desse terceiro setor, “festejado pela ‘nova esquerda’ como fortalecimento da sociedade civil”, através de movimentos que atuam em campos nos quais o Estado não age eficazmente. Com isto, cria-se um espaço alternativo para compensar a limitação da ação social do Estado neoliberal nas áreas da assistência, da previdência, da saúde e educação pública.

em benefício de setores privados específicos, em detrimento do público e, ao se 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 pelas Constituições sociais, com a crescente desresponsabilização do Estado pela busca do bem-estar social.

Ocorre que, passando ao largo destas críticas<sup>53</sup>, é possível sim analisar o terceiro setor na perspectiva de que esta via seja um instrumental que possibilite a legitimação da sociedade civil no desenvolvimento da sua cidadania ativa, partindo do pressuposto de que reconhecer outras formas de organização não significa eliminar ou reduzir o papel do Estado<sup>54</sup>, mas modificar as suas ações, visando evitar a centralização das decisões estatais, a burocratização e a apropriação do aparelho estatal por interesses privados e corporativos, o distanciamento das reais necessidades da comunidade, a má qualidade e a exclusão de segmentos de mais baixa renda por parte do Estado.

Não se trata de substituir ou reduzir a ação do Estado, nem tampouco enfraquecê-lo. Também não se trata de restringir o poder político e seus mecanismos de representação com a mediação das organizações da sociedade civil. O Estado continua a ser o grande responsável pelo cumprimento das razões sociais.

Entendemos que é perfeitamente possível que a sociedade civil, por meio destas organizações do terceiro setor, possa desenvolver ações no sentido de juntos promoverem uma verdadeira mudança do sistema econômico e social que minora as desigualdades e recupera valores sociais maiores, tais como a solidariedade, a dignidade e a cidadania. Mesmo porque existe um espaço público não estatal e que pode ser ampliado se houver colaboração conjunta entre o Estado e a sociedade civil no enfrentamento dos problemas sociais, como forma de elevar a condição humana.

Este espaço público não estatal decorre do modelo de Estado Constitucional, em que a esfera pública deve assumir funções específicas, sobretudo em relação às questões sociais. Assim, para o cumprimento dos objetivos fundamentais estabelecidos no artigo 3º da Constituição da República, é de fundamental importância considerar, sobremaneira, o disposto no preâmbulo e nos princípios fundamentais da República em que a cidadania (ativa) da população assume papel elementar.

---

53 É evidente que não se está a desconsiderar a possibilidade de que estas organizações possam ser utilizadas para um desvirtuamento entre os sistemas administrativo-econômico e democrático, com o propósito de beneficiar o privado em detrimento do público, em absoluta desresponsabilização do Estado. Para tanto, além do controle efetivo das ações destas entidades, um novo marco regulatório pode definir de maneira clara as arenas em que elas possam atuar, de maneira a aperfeiçoar e legitimar estas iniciativas, possibilitando assim uma significativa atuação destas organizações na construção de um efetivo estado democrático, tendo sempre em vista que não podem elas ser dissociadas das estruturas sociais e políticas dentro das quais elas surgem.

54 Para Draibe: (DRAIBE, op. cit. p. 31) focalizar, tornar seletiva, envolver setores privados lucrativos ou não lucrativos e descentralizar não constituem e nem podem ser considerados monopólios da estratégia neoliberal ou conservadora e, por isso, não podem ser descartados sem maior reflexão. “Em outras palavras, tem havido propostas socialmente progressistas de conceber uma efetiva política voltada para as populações pobres que, no seu desenho, envolvem de modo peculiar aqueles ingredientes tidos como exclusivos do neoliberalismo”

Nesse sentido, a sociedade civil está legitimada, possibilitada e obrigada a assumir e executar determinadas funções públicas relacionadas ao cumprimento das razões sociais do Estado como forma de exercer ativamente a cidadania na sua plenitude. A legitimidade social é garantida pela Constituição<sup>55</sup>, sobretudo como forma de auxiliar o desenvolvimento das razões sociais do Estado, o qual encontra na própria sociedade reforço na luta pela efetivação de direitos sociais, ou seja, “culturalização de direitos<sup>56</sup>”, significativamente ampliados pela Constituição da República de 1988.

A solidariedade e a participação são princípios constitucionais que expressam o dever da sociedade em assumir funções estatais, como forma de elevar a condição do homem na sociedade.

Segundo Amartya Sen,

“em uma sociedade democrática, o Estado é o principal responsável por garantir a todos os cidadãos os seus legítimos direitos à nutrição, saúde, educação, moradia e emprego. Mas isso não exige os demais agentes sociais. O voluntariado, que representa a sociedade civil em ação, pode complementar e enriquecer as políticas sociais. Estabelecer parcerias estratégicas entre ambos e procurar somar a elas a empresa privada e outros agentes é o caminho que tem sido percorrido pelas sociedades mais organizadas do planeta<sup>57</sup>”.

As políticas públicas estabelecidas pelo Estado podem contribuir com projetos de longo prazo, financiamento e continuidade institucional; o voluntariado pode complementá-la com seu contato vivo com a comunidade, sua flexibilidade organizacional, sua capacidade de chegar rapidamente em qualquer lugar. Nestas condições, Amartya Sen propõe que haja coordenação entre Estado e sociedade civil, exigindo que seja enterrada a ideia de uma suposta oposição entre ambos, bem como os preconceitos recíprocos existentes<sup>58</sup>.

Esta possibilidade da sociedade civil em assumir determinadas funções estatais através das organizações do terceiro setor, visando à busca de seu desenvolvimento e da cidadania, também é visualizada por Henrique Dussel<sup>59</sup>, o qual enxerga que estas entidades têm como objetivo primordial o desenvolvimento da pessoa humana, pois, embora isso não esteja explícito, não se pode negar que todas as suas ações acabam por elevar a condição do homem na sociedade.

Segundo essa perspectiva, o trabalho do voluntariado se faz necessário numa sociedade na qual os indivíduos enfrentam diversas disparidades, tais como

---

55 A legitimidade da sociedade no desenvolvimento da cidadania decorre dos princípios fundamentais da Constituição Federal, que tem por norte construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

56 Aspecto positivo para o desenvolvimento da cidadania, pois se pretende com esta ideia que o direito esteja incluído/ introduzido no “mundo da vida”, ou seja, vivenciado pelos indivíduos, pela sociedade.

57 SEN, Amartya. As pessoas em primeiro: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras. 2010, p. 186.

58 SEN, op. cit. p. 344.

59 DUSSEL, Enrique. Filosofia da libertação: crítica à ideologia da exclusão. São Paulo: Paulus, 1995, p. 95).

o desemprego, a fome, o alto índice de analfabetismo, a falta de moradia, aquilo que representa o essencial, o seu bem-estar, ou seja, existe uma grande e urgente necessidade de ouvir o outro, de percebê-lo, de assumi-lo como alguém que não deve ser tomado, em hipótese alguma como objeto, como um ser passível de dominação. Este olhar para o outro é um olhar para nós mesmos<sup>60</sup>.

É importante destacar que a legitimidade destas iniciativas, no sentido de possibilitar que possa a sociedade civil desenvolver a cidadania, não é encontrada no simples fato de trazer o indivíduo excluído, marginalizado para o meio social. É necessário fazer com que o indivíduo não enxergue no trabalho destas iniciativas setORIZADAS como um mero favor ou uma ação caridosa, mas antes disso e principalmente, é preciso incutir nos cidadãos o sentido de que os direitos sociais a eles prestados lhe pertencem, pois só assim poderão emancipar-se como cidadãos dotados de direitos e deveres.

Não se sentindo pertencente aquele setor o qual está incluído, os indivíduos continuarão com o sentimento de exclusão, de desprezo e assim não conseguem se inserir enquanto membros da sociedade que lhe recebe e assim atingir a cidadania na sua plenitude.

Por outro lado, se faz necessário o rompimento da visão estreita e tradicional de cidadania, no sentido de reconhecer somente os direitos políticos, para se partir de vez para cidadania integral, reconhecendo, na visão de Amartya Sen<sup>61</sup>, que o cidadão de verdade tem direitos econômicos, sociais e culturais, entre outros, pois, do contrário, sua cidadania é apenas simbólica e limitada e não permite às pessoas que exerçam de fato nem sequer a própria cidadania política.

Para enfrentar os problemas sociais que afligem a coletividade, reduzir as desigualdades sociais e evitar a desestabilização da governabilidade, se exigem ações coletivas, cabendo à política pública assumir de vez as responsabilidades fundamentais em relação a estes problemas, garantindo assim não só a cidadania política, mas também uma cidadania econômica e social.

Todos os agentes sociais devem assumir suas responsabilidades, seus compromissos para com a nação, colaborando e agindo de forma coordenada com as políticas públicas. O trabalho desenvolvido pelos indivíduos em organizações do terceiro setor pode trazer grandes contribuições para a sociedade, desde que sejam criadas políticas públicas com qualidade de política de Estado a fim de respaldá-lo, hierarquizá-lo, estimulando-o e educando permanentemente, incluindo-o definitivamente na agenda pública.

Somente assim, a sociedade civil e o Estado poderão assumir conjuntamente, embora de modo diverso e a partir de uma relação virtuosa, a responsabilidade pelo desenvolvimento pleno da cidadania.

---

60 DUSSEL, op. cit. p. 95.

61 SEN, op. cit. p. 344

## CONCLUSÃO

Estas novas formas de relacionamento entre os âmbitos que compõem as sociedades modernas (poder político, mercado e sociedade), devem ser democraticamente fomentadas, sem, contudo, deixar de considerar a centralidade e importância do Estado, que continua a ser o grande responsável pelo cumprimento das funções sociais. Aqui reside o verdadeiro significado de publicização, fundamentado pela democracia, para implementação tanto pelo Estado, quanto pela sociedade civil, de novos mecanismos e formas de atuação na busca da universalização dos direitos. Um processo de construção social e política constituída por sujeitos sociais.

Como demonstrado neste trabalho, existe um espaço público não estatal destinado à sociedade civil, que é o local adequado para a consolidação da publicização; a esfera pública seria um espaço transparente, de constantes propostas, debates, conflitos, questionamentos e decisões.

É importante destacar que esta perspectiva de participação da sociedade civil na promoção de determinadas funções sociais estatais através de entidades do terceiro setor, jamais pode ser considerada como o principal meio de efetivação das políticas sociais, mas tão somente como mais um espaço de discussão e de disputas sociais, a fim de questionarem o seu próprio papel na sociedade, estando sempre voltadas aos princípios da universalidade, sem restringir serviços a um grupo específico.

Portanto, é possível verificar que entre a interferência e participação direta do Estado nas atividades econômicas do país, principalmente nos setores produtivos e financeiros, e uma sociedade de indivíduos totalmente excluídos e desamparados, aos quais não estendidas às garantias mínimas ou até mesmo políticas sociais eficazes, surge uma nova forma de organização da sociedade civil capaz de reivindicar a garantia de direitos, fortemente vinculada à ideia da constituição das políticas sociais enquanto provedoras de direitos.

Configura-se, assim, uma sociedade com perspectivas na consolidação dos direitos sociais, civis e políticos, visando à promoção integral da cidadania, vislumbrando um mundo mais justo e igualitário.

Artigo recebido em: 16/10/2015.

Artigo aceito em: 08/11/2015.

AFFORNALLI, M. V. Neoliberalismo, terceiro setor e direitos sociais: precarização e perspectivas. In: Revista Direito à Sustentabilidade, [online]. Foz do Iguaçu, v. 2, n. 3, p.32-51, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/direitoasustentabilidade/article/view/13223/9092>>. e-ISSN: 2359-327-X.