

Terceiro Setor: um campo de atuação do Serviço Social sobre a questão social no contexto neoliberal

ANDRADE, Renato de. Serviço Social, Gestão e Terceiro Setor: dilemas nas políticas sociais. São Paulo: Saraiva, 2015, 216 p. (Coleção Serviço Social).

Por Renata Venturim Bernardino¹

O tema “terceiro setor” está na agenda de debates político-sociais da sociedade brasileira em geral e do Serviço Social em particular. No entanto, muitas análises sobre o tema se mostram mais laudatórias do que críticas, e existem lacunas na bibliografia, de modo que um elenco de entidades, como as Organizações Não Governamentais (ONGs), são agregadas sob o rótulo de “terceiro setor”.

É diante dos processos de desestatização, desregulamentação e privatização, ocorridos no Brasil, principalmente no período neoliberal, que são depositadas expectativas no desempenho do terceiro setor. Contudo, por que isso ocorre? Qual tem sido o papel do profissional de Serviço Social em ONGs no país?

Estas questões são parte do debate que está apresentado na obra de Renato de Andrade. Serviço Social, Gestão e Terceiro Setor está calcada na Dissertação de Mestrado apresentada pelo autor na Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro em 2004. Renato de Andrade é doutor em Serviço Social pela PUC-SP, Assistente Social graduado pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)² e, atualmente, é docente da UFES e tem se dedicado ao estudo do trabalho, da questão social e do terceiro setor.

Sua discussão sobre a inserção do assistente social em ONGs no Brasil foi baseada em uma pesquisa qualitativa que realizou em dois momentos, um em 1999 e o outro em 2003, na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), no Espírito Santo (ES). Este lócus de investigação foi escolhido em virtude de sua concentração populacional, de possuir as maiores disparidades sociais do estado do ES e de ser um local onde se encontra grande parte dos projetos sociais implementados pela sociedade civil no estado.

A estrutura de **Serviço Social, Gestão e Terceiro Setor** se consolida em cinco capítulos. Contudo, nos deteremos, principalmente, nos dois primeiros, em virtude de seu aporte teórico-metodológico.

Na introdução, o autor detalha o procedimento metodológico adotado e destaca que a pesquisa teve caráter explicativo e teórico-empírico, tendo se utilizado tanto da pesquisa de campo, quanto da pesquisa bibliográfica. Também apresenta suas impressões sobre a relação entre informante e pesquisador e a necessidade de estabelecer certo distanciamento para realizar a análise e interpretação dos dados empíricos coletados na pesquisa.

Para a construção do conhecimento da realidade, esta foi compreendida como uma totalidade dialética e estruturada. Desta forma, utilizou-se da teoria marxista do conhecimento e do método dialético materialista, recuperado por Kosik (1976, apud ANDRADE, 2015, p. 4), compreendendo que o conhecimento concreto da realidade só é possível se as partes, abstraídas do todo pelo pensamento, forem rearticuladas ao todo concreto, ou seja, o autor vai das partes, à procura da “essência do todo”, verificando suas contradições e a correlação entre elas.

O concreto pensado, portanto, é a teoria, sendo que o concreto é produto ou resultado do pensamento através de um processo de síntese, de agregação, em que as diversas partes significativas da realidade são combinadas em uma totalidade, na qual se articulam dinamicamente de modo definido.

A partir das ideias do filósofo marxista Karel Kosik (1976), o autor tenta explicar que a verdade não é nem inatingível, nem alcançável de uma vez para sempre, mas que se desenvolve e se realiza, sendo necessário historizar o fenômeno para atingir a essência.

Para compreender como o Serviço Social atua em ONGs da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) o autor dividiu essa realidade em alguns elementos: o Estado (“primeiro setor”) e a sociedade civil, em uma visão marxista clássica e contemporânea; o chamado “terceiro setor”/ONGs; as ONGs; o dia a dia do trabalho do assistente social em ONGs da RMGV.

Andrade contextualiza o fenômeno para mostrar que, no Brasil, o enfrentamento ou a gestão da questão social deu-se dentro da ordem, na forma de uma “modernização conservadora”, uma “revolução sem revolução” que Gramsci denominaria de “revolução passiva”, que afasta as massas populares e promove a conciliação de interesses entre os diversos segmentos da burguesia. Isso, por sua vez, influenciou o rumo das ações do Estado e da sociedade civil.

Atualmente, o Estado tem participado na instrumentalização e refuncionalização do “terceiro setor”, porém este não foi criado por aquele, pois se trata de um tipo de organização que é uma construção histórico-política paraestatal.

O Estado busca, por meio de “parcerias”, articular-se com as entidades do “terceiro-setor”/ONGs, como uma forma de manter a sua legitimidade, apresentando-se como um árbitro neutro entre as partes. Por outro lado, entidades como as ONGs estão em um espaço de/em disputa no universo da sociedade civil.

No contexto atual de contrarreforma neoliberal do Estado, torna-se premente o debate acerca do “terceiro-setor”/ONGs – que para o governo federal se enquadram como Organizações Sociais (OS) e/ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Nesse processo, o assistente social vivencia a ampliação dessas demandas pelos serviços prestados pelas ONGs, bem como as dificuldades de atendimentos nestas, num contexto de complexificação e de contradição na relação capital-trabalho.

No estudo exploratório realizado em 1999, para a sua monografia de graduação, de um universo de 158 ONGs que existiam na RMGV, a pesquisa empírica do autor se deteve em uma amostragem de 33 ONGs, que eram as que possuíam assistentes sociais em seu corpo organizacional e que atuavam em torno de uma das oito áreas temáticas: criança e adolescente; portadores de deficiência; assistência social; terceira idade; saúde; formação profissional; estudos, assessoria e financiamento; e mulher. Foi aplicado um questionário com questões abertas e fechadas aos assistentes sociais de 24 entidades que abarcavam questões relacionadas à atuação da ONG, sua origem, clientela, fontes de financiamento, entre outros, e questões que dizem respeito ao assistente social, como os programas nos quais o Serviço Social se insere, as demandas postas pelo público atendido, as estratégias e respostas dadas a essas demandas, entre outras. Logo após a tabulação dos dados foi realizada uma entrevista estruturada com roteiro pré-definido.

O autor realizou, em 2003, pós-estudo exploratório, um novo mapeamento das ONGs que possuíam o assistente social em seus quadros, que resultou em sua dissertação de mestrado. Nesse levantamento, foram identificadas 16 ONGs, porém dessas apenas 8 responderam ao questionário (50%).

Evidentemente, seu livro visa a provocar uma discussão que leve em conta um repensar do espaço e reconhecimento do Serviço Social junto às ONGs. No entanto, o autor também buscou analisar os processos concretos de inserção e exercício profissional do assistente social nas ONGs, as respostas profissionais e a direção estratégica que apresentam, sua visão/representação do que é o

Serviço Social e como percebem seu cotidiano, a fim de compreender e contribuir com o debate sobre o “terceiro-setor”/ONGs e o Serviço Social. Para tal proposta, realiza uma análise comparativa entre os dados de sua pesquisa realizada na RMGV com os da pesquisa desenvolvida por Rose Mary Serra na cidade do Rio de Janeiro (1998), para enfatizar a formação de demandas postas aos profissionais e das respostas institucionais.

O autor acredita que nas ONGs ou em outros espaços socio-ocupacionais, o assistente social pode manter e ampliar o Projeto Ético-Político da categoria, que está consolidado no Código de Ética Profissional de 1993, de forma comprometida com as lutas mais amplas da classe trabalhadora. Contudo, é preciso considerar que este profissional está inserido em uma sociedade burguesa e, por isso, possui a sua consciência e vinculação de classe, e está envolvido por questões macroconjunturais e da realidade microssocial de atuação.

Identifica que a forma como esse “lócus” de trabalho (ONG) é encarado pelos profissionais de Serviço Social varia e se apresenta sob quatro tendências: 1) aversão ao envolvimento com as ONGs; 2) vinculação da ONG à ampliação dos direitos e cidadania desconsiderando as contradições contextuais; 3) percepção da ONG como parte de um movimento irreversível e natural, voltando-se para a manutenção da “ordem social”; 4) percepção da ONG como um espaço de contradições com uma visão crítico-dialética.

Andrade busca sistematizar, sob o aspecto do pensamento marxiano, a origem, a natureza e os papéis do Estado capitalista, como também da sociedade civil e das políticas sociais, explicando os conceitos, as indicações e a abordagem que possibilitarão compreender o debate sobre a política social e a emergência do “terceiro setor”.

Compreende as políticas sociais como um fenômeno associado à emergência da ordem burguesa, ou seja, ao modo de produção e reprodução social capitalista; que se apresenta entre os meios e recursos empregados pelo Estado capitalista para efetivar, legitimar e/ou “naturalizar” a dominação das classes trabalhadoras no nível da superestrutura jurídico-política-ideológica e da infraestrutura socioeconômica do sistema.

A formulação das políticas sociais é entendida como um dos produtos complexos da interação entre as dinâmicas dos seguintes setores: o “primeiro” (Estado), o “segundo” (mercado) e o “terceiro” (sociedade civil), de suas falhas constitutivas e de seus papéis mais ou menos complementares entre si.

Embora longo, mas sem excesso de discurso, o autor busca o que de melhor pôde encontrar na literatura para construir sua análise acerca do Estado e da

sociedade civil em vários autores, como Marx, Engels, Lênin, Gramsci, Mandel, Carnoy, Poulantzas, entre outros.

Ele problematiza as discussões de Carlos Montañó, mostrando que as relações entre o projeto neoliberal e Estado são “instrumentais” e entre Estado e terceiro setor são “funcionais” ao sistema capitalista. A partir de marxistas contemporâneos, como Althusser e Poulantzas, entende que as ONGs se apresentam como um “aparelho de coesão e integração” das sociedades civil e política, que têm como objetivo expandir o campo da hegemonia em um contexto histórico-político no qual o Estado afirma dispor de recursos, instrumentos e motivação para assegurar o bem-estar das camadas dominadas, fortalecendo, objetivamente os consensos formados no âmbito da sociedade civil.

Também discute a relação entre público e privado, de modo a afirmar que no neoliberalismo há uma aparente separação entre ambas as esferas: a sociedade está sendo apresentada como algo não estatal (público) e também fora dos limites do mercado (privado), todavia não se constitui nem em espaço público e nem em privado.

Ao longo dos capítulos, o autor enfatiza as condições de trabalho do assistente social, ao fazer uma aproximação ao perfil ou padrão de atendimento e gestão dado à questão social no país. Para isso, resgata os aspectos das relações do Estado na sociedade civil, analisando as mudanças de seus papéis, ressaltando as relações de força entre as classes e as frações dela, sobretudo no pós-1930.

Para o autor, foi no contexto institucional do regime republicano brasileiro que ocorreram os maiores avanços da cidadania no Brasil; quando se estenderam os direitos civis, políticos e sociais aos cidadãos brasileiros. E esses avanços na democratização refletem lutas e compromissos de classes e frações de classes na vida política brasileira. Entretanto, também faz parte da história republicana brasileira o projeto neoliberal no Brasil, que se implantou principalmente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e assinala uma reorganização do conservadorismo em seu desenvolvimento histórico e uma involução na cidadania.

Andrade considera que ocorreu no Brasil do século XX o que Gramsci e outros autores marxistas chamam de “modernização conservadora”, uma via clássica de modernização capitalista ou da “revolução pelo alto” realizada pela burguesia. Isso, por sua vez, impactou sobre os processos societários no país e sobre as experiências tanto das classes oprimidas (sujeitos com direitos de cidadania e público-alvo das políticas sociais) quanto dos profissionais de Serviço Social (operadores da política social governamental e não-governamental).

No caso da profissão de Serviço Social, esta teria surgido para atender aos interesses da classe burguesa e ao seu projeto de promoção de “reformas dentro da ordem” e da integração da classe trabalhadora e para atuar perante a questão social que estava posta, sendo mobilizada pelo Estado, pelo capital, com o apoio da Igreja. Ou seja, foi uma profissão institucionalizada dentro da perspectiva dos projetos societários hegemônicos do capitalismo tardio brasileiro. (GUERRA 2000 apud ANDRADE, 2015, p. 47)

Antes de adentrar no estudo do caso brasileiro, o autor também examina alguns processos globais de mudança na economia, na política e na sociedade mundial. Tenta mostrar que o keynesianismo-fordista de economia mista, instaurado nos Estados de bem-estar social, no período dos 30 anos gloriosos (1945-73), também foi produto de um mundo capitalista que reconstruía por via de (contra) “reformas dentro da ordem”. De acordo com Behring (1998 apud ANDRADE, 2015, p.54), nesse momento as classes capitalistas puderam alcançar alguma margem de controle sobre o ciclo econômico do capital.

O autor também adentra na questão do neoliberalismo e no ajuste estrutural como bases de uma “contrarrevolução” em escala mundial no século XX, para ressaltar que antes, quando havia a posição hegemônica do consenso keynesiano, o Estado interventor era pautado em um modelo imposto ao capitalismo, mas que, com o neoliberalismo, o próprio capitalismo foi solicitando a “eliminação das garantias sociais e dos controles sociais, econômicos e políticos mínimos.” (NETTO, 1995 apud ANDRADE, 2015, p. 59)

O neoliberalismo é compreendido como um projeto global, guiado pelo capital financeiro internacional. Sendo um novo campo ético-político que está baseado em um Estado que deve ser “mínimo para o social” e “máximo para o capital” (NETTO, 1995 apud ANDRADE, 2015, p. 62), de modo a subordinar a política social à política econômica.

O autor, portanto, entende que a gestão social no neoliberalismo privilegia as políticas focalistas e descontínuas e secundariza as políticas universalistas. Além de se utilizar de outras estratégias na contrarreforma do Estado, que, segundo Laurell (1995 apud ANDRADE, 2015, p.64) são: 1) corte nos gastos sociais; 2) privatização; 3) centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza; 4) descentralização.

Conclui que as atividades/serviços não exclusivas do Estado, via “terceiro setor”, que inclui as ONGs, Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e outras entidades de variados

tipos, podem (ou não) ser administrados pelo Estado, com ou sem os recursos governamentais. Entende, assim, que o “terceiro setor” é produto e produtor da atual reestruturação do capital, sendo funcional ao projeto neoliberal e que pode ser uma das estratégias utilizadas para dar continuidade à desconstrução dos direitos constitucionais de 1988.

Este livro é uma obra indispensável para os assistentes sociais, professores, acadêmicos de Serviço Social e estudiosos do “terceiro setor” que visam a se debruçar sobre um estudo crítico, com aprofundamento teórico-metodológico, acerca do papel da profissão de Serviço Social e seu exercício profissional no chamado “terceiro setor”, tendo em vista o referencial teórico-bibliográfico crítico adotado, as fontes consultadas e a centralidade que dá ao exercício profissional que se realiza em um espaço de intervenção profissional ainda recente e desconhecido.

Notas

- 1 Cientista Social, mestre em Ciências Sociais pela UFES e graduanda em Serviço Social pela UFES. E-mail:renatavb.ifes@gmail.com
- 2 Nessa pesquisa, a RMGV foi compreendida como sendo composta pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana.

Resenha recebida no mês de agosto de 2016 e aprovada em agosto de 2016.

