1 Introdução

O objetivo desta dissertação é analisar os “Pressupostos político-ideológicos, determinantes e direção do “terceiro setor” no âmbito das políticas sociais no contexto de consolidação do neoliberalismo na Argentina”.

Anterior à década de 1990, a Argentina se caracterizava, em termos de suas políticas sociais, por contar com um sistema universalista de provisão pública de educação e saúde, um sistema de seguridade social ligado ao emprego com grandes dificuldades de financiamento em longo prazo e com uma legislação trabalhista protetora. Este esquema foi modificado a partir do novo paradigma ideológico que se consolida no país a partir da década de 1990, para o qual

"a prioridade do Estado nos anos 90 na área de políticas sociais não foi atender necessidades sociais da população pobre, mas atender aos requerimentos institucionais e corporativos de distintos atores (governos locais, estaduais, organismos multilaterais), a necessidade de manter uma série de equilíbrios e compromissos, de não perder apoio político de sindicatos e governadores do mesmo partido" (Acuña *et al*, 2002:52).

O modelo político econômico consolidado na Argentina durante a década de 1990 estabeleceu uma situação de desemprego generalizado, precariedade laboral e elevados índices de pobreza para grande parte da população. O dramático desenvolvimento dos indicadores sociais nestes anos evidenciou uma situação inédita nesse país. O desemprego transformou-se em um problema estrutural e ascendente, alcançando um primeiro pico de 18,4% durante a “crise tequila” em 1995 e um segundo pico, durante a crise econômico-institucional de fins de 2001/2002. Neste contexto também se destaca um crescimento vertiginoso do subemprego, como forma de aliviar a deficiente inserção no mercado de trabalho (Vinocur & Halperin, 2004). Isto se expressou em um aumento de famílias com rendas abaixo da linha de pobreza. Estima-se que em 2002, dos 37 milhões de habitantes do país, 15 milhões se encontram nessa situação, representando um percentual de 42% dos lares pobres nas áreas urbanas.

Tanto a pobreza quanto o desemprego inicialmente não faziam parte da agenda social do governo. Porém, com o passar do tempo e a deterioração nos indicadores sociais, foram se constituindo em aspectos a serem atendidos desde o âmbito da política social.

A partir da metade da mesma década, neste cenário, há a intervenção do chamado “terceiro setor” nas políticas sociais. Segundo Grassi (2003) este se

tornou parte da transformação da vida social e das instituições sociais, acompanhado pela crítica às políticas públicas de proteção e pela reivindicação da “iniciativa privada”.

“Assim, a política social do Estado incluiu como uma de suas características a transferência para terceiros (organizações da sociedade civil, não governamentais, ou sem fins de lucros) dos serviços sociais não rentáveis, paralelamente à privatização daqueles para os quais existia uma demanda solvente, como derivação lógica do caráter subsidiário do Estado” (Grassi, 2003).

Desta forma, desenvolveu-se uma intensa ação e uma vasta produção que deu lugar ao corpus teórico-ideológico constitutivo da rede institucional “não estatal” da ação assistencial e de serviços sociais, denominada “Terceiro Setor” ou “Setor Social” (*idem*).

Em termos gerais, o “terceiro setor” ficou constituído pelas ONGs populares e as organizações de base; pelas tradicionais organizações e fundações de beneficência herdeiras das velhas “damas”; pelas também clássicas organizações de caridade, principalmente da Igreja Católica por intermédio da Cáritas e do Exército de Salvação, entre outras entidades; e por novas organizações mais ou menos autogestionárias, promovidas pelos planos e programas estatais ou com o financiamento externo que requeriam a “contrapartida da comunidade”; por organizações de defesa dos direitos cívicos de grupos discriminados; assim como pelas fundações (empresariais ou de diferente origem) com diversos objetivos. (Grassi, 2003)

Na avaliação de Grassi (2003), até então estas organizações tinham pouco em comum. Mas no reordenamento acontecido nos anos 90, todas se tornaram agentes de um campo comum, heterogêneo e disputado, mas recortado a partir de uma definição pela negativa: “instituições não estatais” ou “sem fins lucrativos”.

Na Argentina a existência deste tipo de organizações não é nova; uma longa história de associacionismo que remonta à metade do século XIX dá conta disso. Mas, o que constitui uma novidade é a expansão e relevância que adquire este setor no âmbito das políticas sociais no contexto de consolidação neoliberal.

Os primeiros questionamentos que nos surgiram diante desse quadro foram: Quais são os pressupostos teórico-ideológicos, as premissas e a direção do discurso e os programas sociais que se propõem fortalecer o “terceiro setor” na Argentina? Qual o papel destes programas no contexto neoliberal? Quais são as características do serviço que oferecem? Qual o caráter que assumem os benefícios: direito, doação, benesse? Quais são suas possibilidades e seus limites em termos de integração social e cidadania? Qual é o tipo de relação

Estado/Sociedade que se estabelece? Sintetizando, qual é a função do “terceiro setor” no âmbito das políticas sociais no contexto estudado?

Estas organizações foram promovidas e legitimadas pelo Estado a partir da criação dos Programas de Fortalecimento da sociedade civil, pertencentes à Secretaria de Desenvolvimento Social da Nação.

Segundo Grassi (2003), a formação do espaço do “terceiro setor” foi parte também de um movimento global mais amplo do qual participaram os organismos internacionais, como por exemplo, o BID e o BIRD, e no qual tiveram um importante papel as organizações filantrópicas de alcance internacional.

Tais organismos foram relevantes no impulso do chamado “terceiro setor” junto com a crítica à ineficiência do Estado e ao uso clientelístico dos fundos. Assim, a tais instituições se lhes atribui a vantagem da autonomia derivada do “desinteresse político”, o que redundaria num uso mais racional dos recursos, sem intermediações burocráticas nem desvios de fundos (Grassi, 2003).

Estes fenômenos levaram a uma redefinição das relações destas organizações com o Estado Nacional, o qual, por sua vez, terceirizou várias de suas intervenções por esta via, embora participando do financiamento ou canalizando os programas próprios por via das “organizações da comunidade”, as quais contribuíram com o trabalho voluntário (Grassi, 2003).

Finalmente, aos fundos públicos se acrescentou a filantropia local das empresas e fundações no financiamento das organizações do setor. Deste modo, a empresa ingressa no novo cenário apelando à participação do voluntariado da filantropia empresarial sob a designação de “responsabilidade social empresarial” (idem).

Vale destacar que inicialmente minha intenção de estudo consistia em fazer uma análise da política de assistência no contexto de consolidação do neoliberalismo na Argentina. Porém, uma vez na Argentina para realização do trabalho de campo deparei-me com a inexistência de material documental sobre os programas assistenciais implementados na década de 1990. Todos os documentos dos programas -inclusive as leis de criação e suas respectivas resoluções legais - foram eliminados com a chegada do novo governo.¹

Diante da impossibilidade de acesso aos dados e levando em conta o tempo disponível para a finalização da dissertação é que decidi reformular o objeto, estudando dentro do universo das políticas sociais, apenas os programas

¹ É de destacar que isto ocorreu a despeito da existência de uma área de arquivo, dentro do Ministério de Ação Social, que tem a função de coletar todos os documentos oficiais referidos a essa área.

estatais de promoção ao “terceiro setor”, também chamados de “fortalecimento da sociedade civil”.

A maioria da bibliografia existente sobre este tema, na Argentina, se centra na caracterização do “terceiro setor”, tentando conhecer suas características intrínsecas a partir de uma perspectiva endógena, sem abordar a relação da expansão do “terceiro setor” com os processos sócio-históricos mais amplos. Neste sentido, chama atenção a ausência, no campo das políticas sociais, de visões críticas dentro do debate do “terceiro setor” que interpretem o fenômeno à luz dos processos de reforma do Estado e do projeto neoliberal.

Um pressuposto que orienta este estudo é que a produção teórica sobre o “terceiro setor” e os fundamentos políticos-ideológicos dos programas de “fortalecimento da sociedade civil” implementados na década de 1990, na Argentina, convergiram para a configuração de uma estratégia política-ideológica na luta pela construção do consenso no seio da sociedade civil, fundamental para a obtenção da hegemonia neoliberal. Esta estratégia visa a deslegitimar o modelo de Estado de Bem-estar e suas políticas sociais universais e a substituir este modelo de intervenção estatal pela privatização e terceirização, via “terceiro setor”, dos serviços públicos.

Este mecanismo no terreno das idéias e da prática das políticas sociais é complementar e funcional ao projeto de ajuste neoliberal e à reforma do Estado.

Pautado na concepção gramsciana de Estado ampliado, Coutinho (1999) entende que a supremacia de um grupo social se manifesta de duas maneiras: como “domínio” e como “direção intelectual e moral”. Um grupo social é *dominante* dos grupos adversários que tende a “liquidar” ou submeter por mérito da força armada; e é *dirigente* dos grupos afins ou aliados. Assim, existem duas funções estatais: a hegemonia ou consenso e a dominação ou coerção.

A hegemonia é entendida com base na perspectiva gramsciana como a “capacidade de unificar através da ideologia e de conservar unido um bloco social que não é homogêneo, mas sim marcado por profundas contradições de classe”. Uma classe é hegemônica, dirigente e dominante até o momento em que, através de sua ação política, ideológica e cultural, consegue manter articulado esse grupo de forças heterogêneas, impedindo que as diferenças, provoquem uma crise em seu domínio. O exercício da hegemonia caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de forma variada, sem que a força suplante muito o consenso, ou melhor, procurando obter que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública.

Coutinho (1999) explicita que o termo supremacia designa o momento sintético que unifica (sem homogeneizar) a hegemonia e a dominação, o consenso e a coerção, a direção e a ditadura.

Podemos entender a partir destas idéias que as classes dominantes precisaram difundir o ideário neoliberal através dos “aparelhos privados de hegemonia”, ou seja, organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em fase da sociedade política. Isto é fundamental uma vez que é necessário que a classe que se candidata ao domínio político seja previamente hegemônica no plano ideológico ou, na terminologia gramsciana, a “direção intelectual e moral” (Coutinho, 1999)

O tipo de pesquisa realizada é de caráter bibliográfica e documental. O material empírico que embasa o objeto é por um lado, a produção teórica referente ao “terceiro setor” publicada fundamentalmente na Argentina – e algumas contribuições brasileiras - e por outro, documentos oficiais de criação, divulgação, capacitação e avaliação dos programas selecionados para a análise. A estas fontes tive acesso graças à colaboração de profissionais que atuaram nestes projetos durante a década de 1990 e funcionários da biblioteca do Congresso da Republica Argentina que me facilitaram alguns documentos legais.

Uma dificuldade surgida no processo de pesquisa foi o desligamento da universidade, no final do ano de 2005, da então orientadora deste trabalho, Professora Franci Gomes Cardoso, no momento de reformulação do objeto. Conseqüentemente, fiquei ao longo de três meses sem resposta do Departamento de Serviço Social, com os prejuízos que isso ocasiona, num momento tão importante da pesquisa e cujas limitações, provavelmente, se refletem nesta dissertação. Depois fui acolhida pela Professora Sueli Bulhões da Silva, que, aliás, de me orientar na etapa final da dissertação foi uma contenção fundamental para a finalização da pesquisa.

Para dar conta de nosso objeto estruturamos a presente dissertação em três capítulos. No primeiro fazemos uma análise sobre as transformações econômicas, políticas e ideológicas acontecidas na década de 1990, caracterizando os processos de reestruturação produtiva, mundialização do capital e o neoliberalismo. Este estudo se baseia principalmente nas contribuições de Harvey (2002) e Antunes (1999; 2000) para o processo de reestruturação produtiva, Chesnais (1996) para a mundialização do capital e Harvey (2005), Fiori (1997), e Tavares (2000; 2003) para o neoliberalismo.

Esta opção teórica- metodológica se baseia no pressuposto de que estes processos são determinações do objeto estudado e portanto é à luz destes processos que ele pode ser compreendido.

No segundo capítulo, caracterizamos sumariamente a consolidação do neoliberalismo na Argentina, particularmente o processo de reforma do Estado e a configuração das políticas sociais no Estado neoliberal.

No terceiro capítulo, analisamos o discurso hegemônico do “terceiro setor” na Argentina visando desvendar os pressupostos e características centrais do debate. Para este estudo, embora nos utilizemos de vários autores, demos mais destaque aos trabalhos de Thompson (1994; 1995), Bombarolo (1996), Petras (2000), Bertolotto (2002) e Montaña (2002).

No capítulo final, analisamos os programas de promoção do “terceiro setor” a que tivemos acesso, a partir da reflexão de algumas categorias teóricas fundamentais: Estado/Sociedade, Política Social, pobreza, solidariedade, sociedade civil, cidadania e democracia.

A relevância do tema reside por um lado, na importância que adquiriram estas organizações no cenário social, dado seu extraordinário crescimento nas últimas décadas e seu papel significativo nas discussões em torno do desenvolvimento político e econômico. Por outro lado, a intervenção do “terceiro setor” na implementação de programas sociais faz com que sua discussão e análise em termos das implicações que tal fenômeno traz no campo das políticas sociais, seja de suma importância.

Na Argentina o debate e a produção teórica sobre o “terceiro setor” está limitada à sua defesa como espaço de democratização e participação cidadã. Porém, a análise do fenômeno, inserido nos processos político - econômicos em uma perspectiva de totalidade, é um desafio para o qual não se tem dedicado esforços suficientes. Portanto, analisar e entender suas características, contradições e seus alcances é imprescindível para poder re-situar seu significado na dinâmica atual da sociedade.

Para o Serviço Social tem relevância uma vez que nos últimos anos, este campo se configurou como um dos espaços significativos de intervenção profissional. Assim, o estudo sobre esta temática tem importância tanto para enriquecer o acervo teórico da disciplina profissional do Serviço Social, a fim de conhecer e explicar este recorte da realidade, quanto para subsidiar a intervenção profissional. Por sua vez, analisar a articulação Estado/Sociedade se torna fundamental para compreender a direção de cada um destes espaços no cenário atual, visando uma leitura e intervenção crítica.