

PLURALISMO DE BEM-ESTAR SOCIAL: O “NOVO” LUGAR DO TERCEIRO SETOR NA POLÍTICA SOCIAL

Izabel Herika Gomes Matias Cronemberger¹
Solange Maria Teixeira²

Introdução

No Brasil, a institucionalização de crianças e adolescentes em situação de risco social esteve, historicamente, a cargo da sociedade civil, como são exemplares as casas de misericórdia e a roda dos expostos oferecidas pela Igreja Católica. Mesmo a intervenção do Estado, nos anos de 1929 a 1980, via Código dos Menores (1929 e 1978), e na década de 1970 via FUNABEM, não rompeu com a tradição de contar com as organizações da sociedade civil na proteção social desse segmento.

¹ Assistente Social; Doutoranda do Programa de Mestrado e Doutorado em Políticas Públicas - UFPI; Mestre em Políticas Públicas - UFPI, Especialista em Administração de Recursos Humanos pela UFPI; Docente do Curso de Serviço Social da Faculdade Santo Agostinho- FSA

² Assistente Social; Pós-Doutora em Serviço Social pela PUC-SP, Doutora em Políticas Públicas pela UFMA. Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Mestrado e Doutorado em Políticas Pública da UFPI.

Com a Constituição de 1988, inaugura-se uma nova institucionalidade do sistema de proteção social, com a primazia do Estado e da lógica dos direitos sociais. Todavia, nos anos de 1990, as mudanças das políticas sociais decorrentes das orientações dos organismos multilaterais de financiamento, a escassez de recursos e a reforma do Estado, para adequá-lo às novas exigências, se refletem nas legislações que regulamentaram os princípios constitucionais, instaurando um outro modelo de política social, que envolve o *mix* público/privado. Denominada de rede de políticas públicas, no qual o terceiro setor e suas organizações, o mercado e a família são atores e provedores de proteção social, articulados e coordenados pelo Estado, instaura-se e legitima-se o pluralismo de bem-estar social, em que a referida proteção é de responsabilidade de todos, em substituição ao paradigma do Estado de Bem-Estar Social, que atribuía ao Estado esse dever, cabendo o financiamento, via impostos e contribuições, à sociedade.

Algumas questões norteiam presente reflexão. Que papel e lugar tem o terceiro setor na política social contemporânea, em especial na Assistência Social de Alta Complexidade e nos Serviços de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes? É possível trabalhar com a lógica do direito quando o terceiro setor executa a política pública? Quais os fundamentos do neoliberalismo na política social brasileira?

A partir dessas problematizações o objetivo deste artigo é refletir teoricamente acerca da presença do terceiro setor na política social, em especial na Política de Assistência Social de Alta Complexidade e serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, discutidos sob o prisma da institucionalização do pluralismo de bem-estar social no contexto de avanço do neoliberalismo e da retração da proteção social pública. Com fundamento na literatura especializada, faz-se uma crítica ao desmonte das políticas sociais como questão de direito e de sua refilantropização, embora se reconheça a necessidade da regulamentação e reconhecimento da atuação do terceiro setor como complementar, e não substitutiva, da política social pública.

1. O Pluralismo de bem-estar social: fundamentos, apropriação pelo neoliberalismo e presença na política social brasileira

Para Carvalho (2007), a crise global dos últimos 20 anos, que atinge o Estado e as políticas públicas decorre de um conjunto preocupante e combinado de ingredientes. Nos anos de 1980, e mais acentuadamente no início dos anos de 1990, ocorreu, no Brasil, uma turbulência, com o desmonte do propósito essencial da política social de direito: a sua oferta universalista e redistributivista, instituída com a Constituição Federal de 1988.

Esping-Andersen (1999) sustenta que a crise adviria do desajuste entre a trajetória institucional dos Estados de Bem-Estar Social consolidados no pós-II Guerra Mundial e a emergência de novos riscos sociais provenientes das transformações no mundo do trabalho e da família tradicional. O problema estaria centrado no fato de que as fases de amadurecimento e consolidação dos três regimes de *WelfareState* teriam coincidido historicamente com as etapas de “desregulação” do mundo do trabalho e de alteração comportamental das mulheres.

Dupas (1998) e Santos (1979) asseveram que essa turbulência se conjuga a uma sociedade multifacetada, moldada pelas mudanças provocadas pelos padrões midiáticos, cibernéticos e consumistas. Transformações produtivas geraram desemprego e precarização das relações de trabalho, que alteraram os padrões socioculturais, individuais, coletivos, familiares e das organizações, e levaram a um aumento da pobreza e das desigualdades sociais, o que enfraqueceu sobremaneira o protagonismo da classe trabalhadora e o pacto interclasses que sustentou o *WelfareState*.

Nesse momento histórico, o neoliberalismo é tomado como ideário que preconiza, conforme Laurell (2002), a diminuição dos gastos sociais; a redução dos serviços sociais públicos pela eliminação de programas e minimização de benefícios, a entronização do mercado como mecanismo dos recursos econômicos e da satisfação das necessidades dos indivíduos, a competição, o individualismo e novas relações de produção, que

desregulamentam e flexibilizam relações trabalhistas, rechaçam direitos sociais e responsabilizam a sociedade pelo seu auferimento. No campo da proteção social, consolida-se, em decorrência da crise, a substituição de um *WelfareState* redistributivista por um *WelfareState* dualizado no qual, segundo Abrahamson (1992 apud PEREIRA, 2008), o mercado cuida da parte da sociedade com poder de compra e deixa os mais vulneráveis sob a responsabilidade das instituições públicas ou da solidariedade privada, o que, de certa forma, conduz à oferta, aos marginalizados, de serviços precários.

A crise do *WelfareState* e o avanço do neoliberalismo e outras ações conservadoras fizeram com que a sociedade civil e suas organizações não governamentais, bem como as famílias, fossem “redescobertas” como instâncias de proteção, com a possibilidade de recomposição de uma sociedade solidária, ao mesmo tempo defendendo e propondo a redução das funções do Estado. Pereira (2008) aponta que, em contraposição ao *WelfareState*, passou a ocorrer um pluralismo de bem-estar, com a quebra da centralidade estatal em favor do mercado e do terceiro setor, redefinindo-se a proteção social a partir de três atores: o Estado, como recurso de poder; o Mercado, como recurso do capital; e a Sociedade, via rede de organizações não governamentais e familiar, como recurso da solidariedade (ABRAHAMSON, 1992 *apud* PEREIRA, 2008).

Nesse contexto, inicia-se, segundo Pereira (2008), uma participação mais ativa da iniciativa privada, que passa a desenvolver projetos sociais voluntários e solidários, ampliam-se as organizações de associações e fundações pautadas na filantropia e a própria família se vê colocada como responsável pelo cuidado e proteção de seus membros em qualquer circunstância. A autora ressalta que houve uma agregação de instâncias gestoras e provedoras no campo do bem-estar que, através de objetivos comuns, compôs quatro principais setores:

O setor oficial, identificado como o governo; o setor comercial, identificado como o mercado; o setor voluntário, identificado como as organizações sociais não governamentais e sem fins lucrativos; e o setor informal, identificado como as redes primárias e informais de apoio desinteressado e espontâneo,

constituído da família, da vizinhança e dos grupos de amigos próximos (JOHNSON, 1990 *apud* PEREIRA, 2008, p. 32).

Considera-se assim que, no bojo das transformações societárias pautadas no ideário neoliberal, há uma chamada direta à sociedade civil e à família para a responsabilização da provisão das condições objetivas e subjetivas de vida, o que ocorre concomitantemente a uma retração do dever do Estado com a proteção social. No caso do Brasil, o quadro não é destoante, mas tem traços peculiares. O sistema de proteção social é demarcado por um desenho caracteristicamente histórico de negação dessa proteção ao conjunto da população trabalhadora e por distinções no acesso a serviços e benefícios. É que a marca brasileira foi o desenvolvimento de um sistema de proteção social assistencialista, residual, corporativo, em que o Estado centra-se nas respostas às demandas do capital.

Por esse foco, o Estado de Bem-Estar Social brasileiro foi definido como do tipo meritocrático-particularista³ ou, de acordo com Esping-Andersen (*apud* DRAIBE, 1990, p. 10), como modelo “conservador, onde os indivíduos são reconhecidos por sua capacidade de resolver seus problemas de acordo com o seu próprio mérito”. Ou seja, trata-se do fortalecimento do princípio da subsidiariedade da ação estatal, pelo qual o Estado só deve intervir quando se exaurem as capacidades protetivas individuais e da família, o que reforça a lógica familista.

O modelo de proteção social brasileiro caracterizou-se como um arranjo denominado por Santos (1979) de *cidadania regulada*, baseada na estratificação ocupacional e na renda adquirida no nível dessa estrutura, o que reforçou as desigualdades sociais e assumiu a conotação corporativista, típica dos sistemas de base meritocrático-

³Os sistemas de proteção social são alvo de classificação dos estudiosos, que buscam melhor compreensão e diferenciação dos padrões desenvolvidos em cada país. O modelo meritocrático-particularista baseia-se na ideia de que cada um deve dar respostas às próprias necessidades, mas reconhece a intervenção estatal para corrigir grandes distorções (DRAIBE, 1990, p. 5), sendo parte da tipologia desenvolvida por Ascoli, a partir da reelaboração da divisão clássica de Richard Titmus, que acrescentou o residual, no qual a intervenção do Estado acontece apenas quando todos os canais “naturais” de satisfação das necessidades se esgotam, e o institucional-redistributivista, em que a produção de bens e serviços sociais extramercado, está disponível a todos (DRAIBE, 1990, p. 5-6).

particularista. Na contracorrente do avanço mundial do neoliberalismo, o Brasil, nos fins da década de 1970 e início dos anos de 1980, ao tempo em que vivia um momento de crise econômica e política do Estado, com implicações sobre o sistema de proteção social, deparava-se com uma efervescência política da sociedade civil que, fortalecida como sujeito coletivo, pressionava pela redemocratização do país, movimentação que teve como ápice o retorno da democracia, consubstanciada na Carta Magna de 1988.

Dessa forma, retomam-se, na década de 1980, as instituições democráticas, criam-se canais de exercício democrático e ampliam-se os direitos sociais, com o reconhecimento da proteção social como direito e pela instituição da Seguridade Social (BRASIL, 1988) com financiamento constitucionalmente definido. No campo dos direitos sociais ocorreram os mais significativos avanços da Constituição de 1988, desde os objetivos da República Federativa do Brasil, retratados no artigo 3º, até a declaração do artigo 194, que afirma que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, p. 13).

Segundo Couto (2006), a política de seguridade social garante um sistema de proteção social integral ao cidadão, protegendo-o plenamente, sendo, na verdade, um significativo avanço, pois o texto constitucional responsabiliza o Estado pela cobertura das necessidades e reafirma o acesso da população a direitos pela própria condição de cidadania. No âmbito da proteção social, mais especificadamente no campo da Assistência Social, o divisor de águas dá-se com o advento da Carta de 1988 (art. 203 e 204) e da LOAS, que trouxeram o reconhecimento das demandas sociais, a estruturação da Seguridade Social, integrada pelas políticas de saúde, previdência e assistência social garantidas pelo Estado, e o reordenamento do sistema de proteção social com base nos princípios universalista, descentralizado e participativo.

A Constituição Federal de 1988 imprime mudanças no sistema de proteção social, com caracterização, segundo Draibe (1990), redistributivista. Estabeleceram-se, além da ampliação dos direitos

sociais, a responsabilidade pública pela sua regulação, produção e operação; a universalização do acesso e expansão da cobertura; o esgarçamento do vínculo contributivo, com uma concepção mais abrangente da seguridade social e do financiamento, e o princípio organizacional da participação e controle social. Acrescente-se a esses fatores a passagem de uma ideia de política social sob os alicerces do assistencialismo para o fundamento da garantia de direitos.

Embora a assistência social tenha sido a última área da seguridade a ser regulada, para Pereira (2000) foi a que mais se distinguiu, tendo em vista que obteve reconhecimento como direito, o que garantiu possibilidades de rompimento com a tradição do assistencialismo, primeiro-damismo, clientelismo e segmentação. Representa, assim, uma política pública, inserida, ao lado saúde e da previdência, no âmbito da Seguridade Social, constituindo-se como uma Política de Proteção Social que articulada a outras, destina-se à promoção da cidadania.

Em que pesem esses avanços, há consenso de que a reforma iniciada nos anos de 1990 foi orientada pelo ideário neoliberal e sua lógica de flexibilização das relações entre capital e trabalho, redução dos gastos sociais e diminuição da esfera de atuação estatal. No campo da proteção social, houve a oferta das políticas sociais em novos moldes, com focalização e seletividade, sem dizer da privatização em algumas áreas, promovendo-se, em grande medida, a mercadorização (retorno ao mercado) e a refilantropização (retorno às organizações não governamentais) do enfrentamento da questão social.

A regulamentação da LOAS (1993), a criação da Política Nacional de Assistência Social (2004) e a instituição do Sistema Único de Assistência Social (2005) são conquistas importantes na área, mas têm desenhos perpassados de contradições, presentes na definição da rede socioassistencial, formada por organizações governamentais e não governamentais, o que legitima a proteção social na perspectiva do pluralismo de bem-estar. Ocorre, pois, a substituição do modelo de proteção social estatal, antes mesmo de sua consolidação, em que o Estado deixa de ser o provedor direto e

exclusivo e passa a ser o coordenador e financiador de serviços que podem ser prestados ou executados pelo mercado, pela sociedade civil ou em parceria entre eles.

Assim, se redefinem o conceito de política pública, as formas de garantir direitos se alteram e novos contornos entre público e privado se estabelecem. Embora muitos analistas de políticas públicas apontassem a necessidade de reforma do Estado brasileiro, para que se tornasse mais descentralizado, democrático e aberto à participação popular, essa tem sido interpretada e conduzida desde os anos de 1990, no sentido de desregulamentar, reduzir a intervenção estatal e instaurar novas formas de articulação com a sociedade civil e o setor privado para garantir a provisão de serviços denominados de públicos.

2. O papel e o “novo” lugar do terceiro setor na política social, em especial, no serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes

Foi perceptível no Brasil, na década de 1990, a tentativa de transferir para o mercado a prestação de serviços em áreas de direitos sociais garantidos pelo Estado. Conforme Mota (2006, p.167),

na primeira metade da década de 1990, especialmente com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, observa-se um hercúleo movimento de abertura da economia brasileira e de reestruturação do aparelho estatal, numa verdadeira operação de desmonte da nação.

Desta feita, na esfera da seguridade social, o desmonte se deu por significativas reformas, como as ocorridas nos governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Nesse período, a Política de Assistência Social foi palco de retrocessos, como a instituição do Programa Comunidade Solidária, uma opção contrária às expectativas do novo patamar de direitos, e um modelo

claro de minimização dos direitos sociais e da refilantropização ensejada pela reforma do Estado. Houveram outros programas pontuais, com forte alinhamento de repasse de suas atribuições para a sociedade, como o caso do Plano de Combate à Fome e à Miséria, no governo Itamar Franco. O processo de reforma se, balizou pelas “teses” da eficiência do setor privado e pela questão da solidariedade como um apelo moral, o que fez surgirem fortes iniciativas na sociedade civil.

Mota (2006) registra que tal fenômeno ocorreu sob a resistência das forças progressistas, que denunciavam o voluntarismo e a refilantropização da Assistência Social. Nesse ambiente, surgiram propostas de redefinição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e de seu modelo de gestão, o SUAS.

Nos anos 2000, com a eleição de um governo de esquerda, esperava-se uma volta às ideias igualitárias, mas “não houve uma retomada do crescimento econômico em geração de empregos; assim, os grandes entraves ao desenvolvimento social persistiram” (BATTINI; COSTA, 2007, p. 41), sem dizer do compartilhamento de responsabilidades com a sociedade civil e a família. Na assistência social, houve estratégias de minimização da pobreza direcionada pela institucionalização da via de transferência de renda, como o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à educação – Bolsa Escola, o Bolsa-Alimentação, o Agente Jovem, o Auxílio-Gás e a expansão de outros, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Programa Cartão Alimentação. Estes foram, em 2003, unificados no Programa Bolsa Família, como parte da agenda de reformas do governo Lula no âmbito da Política de Assistência Social (PAS), principalmente pelo viés da matricialidade sociofamiliar, discutida na PNAS (2004), o que não exclui a perspectiva compensatória.

Apesar do crescimento da PAS nos anos 2000, com a criação de unidades públicas de atendimentos dos indivíduos e suas famílias, como os Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) para a proteção social básica e especial de média complexidade, observam-se dois aspectos: a histórica (e renovada)

relação com as organizações de assistência social se mantém, em todos os níveis, embora em novas bases; a ausência de referências unificadoras e municipalizadas na proteção de alta complexidade. Nesse âmbito, as instituições que oferecem serviços ainda integram majoritariamente o chamado terceiro setor.

Para Montañó (2002, p. 182), o terceiro setor corriqueiramente compreende: i) organizações ou ações da “sociedade civil” (não estatais e não mercantis); ii) organizações não lucrativas e não governamentais – ONGs, movimentos sociais, associações comunitárias; iii) instituições de caridade, geralmente religiosas; iv) atividades filantrópicas; v) ações solidárias – consciência solidária, auxílio ao próximo; vi) ações voluntárias e vii) atividades pontuais e informais. Segundo o autor, numa perspectiva crítica e de totalidade, o conceito de organizações sem fim lucrativos, ou de organizações privadas, porém públicas, pelos fins de suas ações, ou de organizações acima do Estado e do mercado é inadequado, pois o fenômeno aglutina uma variedade de iniciativas diferentes.

Aceitar o terceiro setor como sendo as organizações de uma “sociedade civil”, autonomizadas do Estado e do mercado e desarticuladas do processo histórico de reforma do capital (como em geral aparecem no debate), “nos levaria a uma esquizofrênica visão romântica da realidade” (MONTAÑO, 2002, p. 183). Assim, o chamado terceiro setor é uma denominação equivocada para designar um fenômeno real, pois na realidade o que está em jogo não é o âmbito das organizações, mas a modalidade, os fundamentos e as responsabilidades inerentes à intervenção e respostas para a questão social, como visto na seção anterior.

O que ocorre é uma verdadeira transformação de uma questão político-econômica-ideológica numa questão meramente técnico-operativa. A função social de resposta e os valores que a sustentam – seus fundamentos, modalidades e responsabilidades, discute-se isoladamente, se as organizações de determinado “setor” podem dar tal resposta. Opera-se não apenas a setorialização do real, mas uma verdadeira despolitização do fenômeno e do debate. A discussão é levada para a comparação entre instituição estatal – tratada como burocrática, ineficiente,

corrupta, rígida e em crise (fiscal) – e organizações do terceiro setor – tidas como dinâmicas, democráticas, “populares”, flexíveis, atendendo às particularidades regionais e categoriais (MONTAÑO, 2002, p.185).

É preciso entender que esse debate encobre um fenômeno inserido num projeto de reestruturação produtiva e política, guiado por um novo padrão de resposta à questão social, com perda de direitos e de garantias constitucionais, mas que aparece como democrático e descentralizado, entretanto, é balizado pelos princípios neoliberais.

O projeto neoliberal elabora uma nova modalidade de resposta à ‘questão social’, e quer acabar com a condição de direito das políticas sociais e assistenciais, com seu caráter universalista, com a igualdade de acesso, com a base de solidariedade e responsabilidade social e diferencial (todos contribuem com o financiamento e a partir das capacidades econômicas de cada um), com ações focalizadas e descentralizadas. (MONTAÑO, 2002, p.187).

Por outro lado, retiram-se paulatinamente da órbita do Estado as garantias estatais, que se vêm privatizadas ou focalizadas com administramento descentralizado. Realiza-se assim, segundo Montañó (2002), um serviço social privado, dirigido aos segmentos possuidores de renda e com qualidade adequada ao poder aquisitivo, enquanto as políticas sociais estatais ou de entidades filantrópicas, de qualidade duvidosa, sem garantia de direitos e com a aparência de doação são endereçadas aos pobres. Acrescenta-se que isto ocorre no Brasil em concordância com os objetivos da “Reforma Gerencial” do Estado, promovida pelo ex-ministro Bresser Pereira, no governo FHC, guiada pelo subterfúgio da publicização e das parcerias.

O crescimento do chamado terceiro setor⁴ não constitui, pois, um fenômeno isolado, mais integrado e complementar ao projeto neoliberal que, por um lado, reduz o papel do Estado na intervenção social e lhe redireciona a sua modalidade de ação (ocorrendo agora, contrariamente ao que reza a Constituição de 1988, de forma precária, focalizada e desconcentrada), o que cria uma demanda lucrativa para os serviços privados. Por outro lado, estimula-se a ação voluntária e filantrópica de um terceiro setor dócil e supostamente substitutivo da ação estatal.

Consolidam-se, para Montañó (2002), três modalidades de serviços, com atributos diferentes: i) o privado/mercantil, de boa qualidade; ii) o estatal “gratuito” e precário; e o iii) filantrópico/voluntário, também de qualidade duvidosa. Essa tríplice modalidade de resposta à questão social, exige um processo que cumpre tanto uma função ideológica quanto de viabilidade econômica. É que, para Montañó (2002), as organizações do chamado terceiro setor não tem, em geral, condições de autofinanciamento e dependem, para um funcionamento mínimo, da transferência de fundos públicos. Esta transferência é chamada, ideologicamente, de “parceria” entre Estado e sociedade civil, com aquele supostamente contribuindo, financeira e legalmente, para propiciar a participação desta sendo que, tais incentivos às organizações do terceiro setor, o Estado desenvolve diversas modalidades de cooperação e financiamento, denominadas de a) auxílios e contribuições; b) subvenções sociais; c) convênios, acordos ou ajustes; d) contratos de gestão; e) termos de parceria; e f) isenção de impostos.

Nesse contexto, alteram-se os processos de políticas sociais e a noção de integralidade, que agora só poderia ser atingida por uma rede de políticas públicas que reúne diversos atores e envolve articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre Estado, mercado e sociedade civil. Ou seja, os vínculos intergovernamentais abrangem os processos de descentralização e participação da União,

⁴Existiam oficialmente no Brasil, em 2010, 290,7 mil Fundações Privadas e Associações sem Fins lucrativos. Essas instituições representavam 5,2% do total de 5,6 milhões de entidades públicas, com **38,6% atuando em áreas de políticas públicas (IBGE, 2010)**.

estados e municípios (parcerias internas) e os interorganizacionais se dão entre organizações estatais, não governamentais e mercado (parceria externa), sem dizer da intersetorialidade que articula diferentes políticas, atores e organizações.

Esse é o formato instituído nas legislações e nos novos arranjos locais da Política de Assistência Social. A modalidade de proteção social de alta complexidade, em especial para crianças e adolescentes, vem passando por mudanças significativas com o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), a PNAS (2004), o SUAS (2005), o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, as Orientações Técnicas do CONANDA para o funcionamento de instituições de acolhimento e as Orientações Técnicas de Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes. Trata-se de uma legislação que busca criar parâmetros gerais de orientação para a implementação das políticas pelos diversos atores e organizações envolvidas, de modo a garantir o direito à vida familiar e comunitária.

O ECA cria as condições para que se possa exigir o cumprimento dos direitos da criança e do adolescente na sua proteção integral, a fim de romper com o tratamento repressor e clientelista disponibilizado, a esses sujeitos nas legislações anteriores. A Lei 8.069/90 (ECA) estabelece os direitos fundamentais das crianças, sem distinção de classe, cor ou religião e determina a responsabilidade sobre eles da família, da sociedade e do Estado.

O Estatuto, além de definir os direitos fundamentais, entre os artigos 7º e 69, também determina as medidas que devem protegê-los, delineando a política de atendimento à criança e ao adolescente de maneira geral (artigos 86 a 97) e nos casos em que se encontrarem sob ameaça ou violação sem dizer das funções dos atores que compõem a rede de atendimento, conhecida como Sistema de Garantia de Direitos. Este sistema é formado pelos órgãos de promoção dos direitos (instâncias do Poder Executivo), de sua defesa (Poder Judiciário, Sociedade Civil Organizada e Conselhos Tutelares) e de sua fiscalização e formulação das

políticas públicas específicas (Conselhos de Direitos e instância de defesa), que devem desenvolver ações articuladas para realizar, de fato, a proteção integral proposta pelo Estatuto (CARREIRÃO, 2004).

As disposições acerca dos princípios do acolhimento institucional como medida de proteção estão indicadas no art. 92 do ECA e buscam “[...] a preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; a integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; o atendimento personalizado e em pequenos grupos; o desenvolvimento de atividades em regime de co-educação; o não desmembramento de grupos de irmãos; evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; participação na vida da comunidade local; preparação gradativa para o desligamento; participação de pessoas da comunidade no processo educativo” (BRASIL, 1990). Percebe-se nesses princípios que a proposta do ECA é regulamentar o atendimento dentro das instituições de acolhimento para, prioritariamente, apoiar a família de origem da criança acolhida, para que ela volte a seu convívio sem ter os direitos novamente violados.

Nessa perspectiva, será necessário um reordenamento das instituições de abrigamento, pois além da assistência integral às crianças e adolescentes terão que desenvolver ações e acompanhamentos da sua família de origem. Com esse trabalho demandariam não só as relações com o Poder Judiciário e demais órgãos da rede de defesa, mas também com outros níveis de proteção da assistência social, como a básica e a de média complexidade, nos CRAS e CREAS, e a rede intersetorial. O trabalho em rede, sob a primazia da intervenção do Estado, tem a vantagem de aglutinar a contribuição de várias organizações e atores na defesa de direitos de crianças e adolescentes e na implementação da política social, mas isso requer o Estado como principal ofertante de serviços, e o coordenador e gestor da rede, para que não reedite a refilantropização no trato dessa expressão da questão social.

O Estado não deve, assim, apenas regular a participação das organizações não governamentais, que são seculares e historicamente movidas pela boa vontade e caridade, mas mantê-las na dimensão de complementares e secundárias, apesar de elas atuarem nas fronteiras das políticas públicas.

3. Impasses entre a garantia do direito à convivência familiar e comunitária e a “bondade” da ajuda

O ECA trouxe inovações em pelo menos três aspectos principais: no conteúdo, assegurou a prioridade dos direitos da população infanto-juvenil; no método, garantiu os procedimentos legais no âmbito do Judiciário no acompanhamento da situação de violação de direitos ou de contravenção à lei; e na gestão das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, estabelecendo o envolvimento do Estado, nas esferas federal, estadual e municipal de governo, da família e da sociedade civil.

A aprovação da PNAS (2004) e a instituição do SUAS (2005) caminham na direção de especificar o conteúdo dessa política e as atenções que ela deve garantir para proteger indivíduos e famílias das situações de vulnerabilidade e risco social. Nesse sentido, a PAS redesenha dois níveis de proteção: a Social Básica e a Social Especial, que tendem a ser desenvolvidas com centralidade na família, potencializando o acesso aos benefícios sociais.

Ressalte-se ainda que o gerenciamento da PAS se dá no contexto de uma administração pública historicamente patrimonialista e corporativista (CRONEMBERGER, 2013) que, nos anos de 1990, adota uma administração gerencial cuja tônica foi a diminuição das demandas e da intervenção do Estado, feita pelas parcerias com as organizações da sociedade civil e mercado. Assim, no desenho da Política, considerou-se a solidariedade das organizações não governamentais e da família na construção da proteção social, que se dá no âmbito privado, e se revela incapaz de superar o ciclo da pobreza intergeracional e as vulnerabilidades sociais, pelo que se requer a presença do poder público, cuja rede

formal de apoio traga cuidados e assistência para materializar o direito à vida familiar e comunitária.

Cabe ao Estado, em verdade, a primazia na garantia do direito à convivência familiar e comunitária, mediante a prestação de serviços que proteja, apoie e dê atenção à família, incluindo todos os membros na rede de atendimento e trabalho socioeducativo de orientação aos seus representantes principais. No caso de violação de direitos, essa atuação e atenção estatal é integral, devendo ser garantida à família violada uma possível reintegração familiar e a não reincidência da agressão.

A trajetória percorrida na construção do sistema de proteção social brasileiro deixa algumas lacunas e descompassos entre as normativas e sua operacionalização. É que ainda se fazem presentes nas normativas, orientações técnicas e legislações com traços conservadores que podem comprometer as intervenções empreendidas no âmbito da proteção dos direitos da criança e do adolescente. Na prática, por sua vez, em muitas situações ainda são conservadores, principalmente nas organizações de assistência social, arraigada na cultura da filantropia, que ainda se contradizem com algumas normativas.

A *priori* inquieta desvelar se é possível trabalhar com a lógica do direito quando o terceiro setor executa a política. Para Paoli (2005), por mais inovadora e tecnicamente competente que seja a proposta de investimento sistemático de empresas na responsabilidade social que busque, na mesma linha do terceiro setor, a melhora das carências mais básicas de parcelas da população pobre brasileira, a face mais conservadora da solidariedade privada contraditoriamente se mostra por inteiro na própria instituição da filantropia, quando retira da arena política e pública os conflitos distributivos e a demanda coletiva por cidadania e igualdade.

Na acepção de Yazbeck (2001 e 1995), a responsabilização privada do social é despolitizadora da questão social, pois parte da desqualificação do poder público e desconhece a possibilidade aberta pelo conflito interno no terreno das próprias políticas públicas para criar compromisso e qualidade aos cidadãos. Paoli (2005), na mesma esteira e acertadamente destaca que o modo de

funcionamento da ação social privada transforma cidadãos designados como sujeitos de direitos em receptores de favores e generosidades sendo no bojo dessa ambiguidade que se constrói e se consolida, aceleradamente, a organização do *welfare* privado, via terceiro setor.

De outro ângulo, Paoli (2005) destaca que iniciativas empresariais têm um lado positivo quando mobilizam energias de doação que se remetem discursivamente à cidadania, e nada se poderia dizer contra elas se funcionassem dentro de uma sociedade apoiada em garantias reais de direitos universalizados. Porém,

para ser também politicamente relevante como uma experiência de formação de atores investidos de responsabilidade social, seria preciso que o movimento de filantropia empresarial reconhecesse, na sua própria constituição, a projeção da sombra da disputa pelo poder de enunciar o espaço público e a cidadania sob o pano de fundo da desregulamentação estatal (PAOLI, 2005, p. 414).

Num sistema de proteção social que não consegue incluir a população na garantia dos direitos, a valorização da proteção social privada mantém o que há de mais conservador no Brasil, que é a histórica participação do setor privado (mercantil e não mercantil) na intermediação de serviços para a população, financiados pelo poder público. Assim, essa valorização e chamamento à participação das ONGs como agente de proteção social é o desmonte da responsabilidade estatal nas respostas à questão social, com o esvaziamento do direito e das políticas públicas. Na verdade, constrói-se um discurso de que se trata apenas de transferência de função e atividades de uma esfera supostamente ineficiente, burocrática e não especializada (o Estado) para outra supostamente mais democrática, participativa e eficiente (o terceiro setor).

No entanto, as consequências são desarticulação e diminuição da responsabilidade social do Estado e o favorecimento de alguns distanciamentos que comprometem o direito, como os deslocamentos de lutas sociais para a negociação/parceria, do direito por serviços sociais para a atividade voluntária/parceria/

filantrópica e da solidariedade social/compulsória para a solidariedade voluntária; o do âmbito público para o privado e o do universal/estrutural/permanente para o local/focalizado/fortuito (MONTAÑO, 2002). Essa desresponsabilização do Estado ocorre sem cunhar nenhuma crise social, pois para Montaña (2002) se dá como um canto da sereia, por um triplo caminho: a) desregulação dos direitos trabalhistas pela “terceirização” e “flexibilização”; b) ocultamento do esvaziamento dos direitos democráticos; c) legitimação do esvaziamento dos direitos sociais, particularmente no recorte das políticas sociais, fomentando-se, a partir de “parcerias”, o crescimento do terceiro setor.

Ainda nos vestígios das reflexões de Paoli (2005) e Montaña (2002), como ocultar e mascarar esse processo, tornando-o aceitável pela população? Como evitar uma rejeição social que coloque limites a um processo de perda de direitos universais e de evidente desresponsabilização estatal e do capital? Justamente pela “parceria” entre Estado e terceiro setor, que tem a clara função ideológica de encobrir a essência do fenômeno – ser parte da estratégia de reestruturação do capital, fetichizando-o como “transferência”, o que leva a população a um enfrentamento/aceitação do processo dentro dos níveis institucionais oportunos à manutenção do sistema e da atual estratégia do capital e de seu projeto hegemônico: o neoliberalismo. O interesse do governo neoliberal (e do capital) nas “parcerias” é ideológico, no sentido da contenção e da aceitação.

Uma vez consolidado o processo de saída do Estado de certo espaço da área social mediante cortes orçamentários, precarização, focalização, descentralização e privatizações – é esvaziada a dimensão de direito universal das políticas sociais. Uma vez que a retirada do Estado da resposta às sequelas da “questão social” passe a formar parte da *cultura cotidiana*, então a função ideológica das ‘parcerias’ já terá cumprido sua finalidade, e não será mais tão necessária sua manutenção (MONTAÑO, 2002, p.242-243).

Montaño (2002) esclarece que, em decorrência disso tudo, os trabalhadores verão os direitos sociais destruídos, as políticas públicas se precarizarem e até desaparecerem parcialmente. O objetivo central de retirar do Estado (e do capital) a responsabilidade pela intervenção na questão social, transmitindo-se para a esfera o terceiro setor, é motivada não pôr eficiência (como se as ONGs fossem naturalmente mais eficientes) nem por razões econômicas (redução dos custos necessários para sustentar esta função estatal), mas decorre, sobretudo, da pretensão de esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão às políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autoculpa pelas mazelas que afetam a população e de autoajuda mútua no seu enfrentamento. Isso desonera o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de funções, e, por outro, a partir da precarização e focalização (não universalização) da ação social estatal e do terceiro social, descortina-se uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial. (MONTAÑO, 2002, p.241).

Pelo exposto, reforçam-se alguns problemas como a lógica histórica da ajuda e da benemerência e seu antagonismo à universalidade dos direitos. O público estatal requisita a atuação do terceiro setor, mas as questões de visibilidade, adesão ao SUAS, gratuidade dos serviços, acesso sem discriminação, transparência, controle social como fiscalização e financiamento ficam latentes e por conseguinte, dificultam o bem-estar numa perspectiva de direitos e impedem a superação da aparência da finalidade do terceiro setor e contribuem para a divisão de responsabilidades no enfrentamento da questão social.

Numa perspectiva oposta, defende-se o Estado de Bem-Estar Social numa dimensão contemporânea de intervenção estatal descentralizada – com funcionamento em redes de organizações governamentais nos diversos níveis estatais de gestão e entre os poderes (Executivo e Judiciário), e políticas setoriais, e com participação dos atores do controle social, além de políticas públicas de caráter universalista que assegurem proteção social e reconheça os indivíduos e a família como sujeitos e direitos. É que

se entende que a família sem a proteção social direta e efetiva do Estado em quantidade e qualidade para atender suas necessidades e a exclusão do mercado de trabalho ou a inserção precária ampliam para elas as situações de vulnerabilidade e riscos sociais.

Ademais, o ECA especifica no art. 101 as medidas de proteção a serem adotadas quando os direitos forem ameaçados ou violados. Nesses casos, deve-se levar em conta a preservação dos direitos fundamentais (vida, saúde, educação, liberdade, respeito, dignidade...) inerentes à criança e ao adolescente sendo importante destacar a ênfase feita pelo art. 19: “Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária”. Esta prerrogativa é norteadora de toda a política de atendimento à infância, sobretudo nos casos de necessidade de aplicação da medida de proteção de acolhimento institucional – art. 101, VII, em que se afasta, excepcional e temporariamente, a criança da família e da comunidade, a fim de não lhe prolongar a permanência no abrigo e restabelecer-lhe o direito de conviver em família.

Contudo, esta medida de proteção só poderá ser aplicada após todas as tentativas para que a criança e a/o adolescente permaneçam na sua família via outras medidas, previstas no art. 101⁵, que visam ao apoio sociofamiliar pelo poder público. Nesse sentido, urge a efetivação e o fortalecimento das políticas públicas, a fim de que apreendam as particularidades de cada família, garantido a inserção nos serviços que promovam inclusão social e ataque aos fatores que geram violação de direitos e rupturas familiares, o que de fato pela via do terceiro setor, movido pela boa vontade e poucos recursos, será difícil de atingir.

Faz-se, assim, imprescindível compreender que o direito à convivência familiar e comunitária perpassa necessariamente a

⁵art.101 [...] Orientação, apoio e acompanhamento temporários; matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos (BRASIL, 1990).

garantia e a fruição de direitos de cidadania voltados a todos os membros do grupo familiar, o que requer o enfrentamento das diversas expressões da questão social que permeiam o cotidiano desses sujeitos por políticas públicas universais que não apenas reconheçam, mas efetivem, direitos historicamente conquistados. Outrossim, o alcance de tal objetivo requer a superação dos traços característicos do pluralismo de bem-estar social, que plasma o atual sistema de proteção social brasileiro, e tem privilegiado a emergência do terceiro setor como agente de proteção, promovendo uma mácula no conceito de cidadania como fruição de direitos universais, agora precarizada e voltada às parcelas vulneráveis da população.

Considerações finais

Diante do aumento das demandas sociais e da escassez de recursos ou redução de gastos sociais públicos, uma parcela das organizações sem fins lucrativos que compõem o terceiro setor incluem-se ativamente no campo social. A ampliação da esfera pública, que na verdade seria a privatização da esfera pública e a publicização dos interesses privados, formam um cenário para o advento do ativismo do terceiro setor, dirigido à promoção da situação das pessoas mais vulneráveis da sociedade como vítimas do desemprego, da baixa renda e da falta de acesso às oportunidades sociais. No entanto, o Estado mantém ainda, como disposições constitucionais, todas as obrigações legais relativas aos direitos sociais e do trabalho, embora essas passem por reformas constantes desde os anos de 1990, desconstruindo-se as garantias sociais como direitos universalizados e comprimindo-se lhes seletivamente o acesso.

Nesse cenário, é exemplar a Reforma do Estado efetivada no governo de Fernando Henrique Cardoso e o chamamento à intervenção das organizações não governamentais como parceiras estatais, numa lógica de redução da demandas e do tamanho do Estado. Desde então, legitima-se o pluralismo de bem-estar social e

esse modo de fazer política social ganha consensualidade e presença no desenho das políticas sociais e nos novos arranjos institucionais criados nos últimos anos e que implementam essas políticas.

Trata-se de uma operação de desmonte dos direitos universais, sob o subterfúgio de que o terceiro setor pode promover a dignidade humana abalada pelas formas de exclusão social vivida pelos homens, mulheres, idosos e crianças e adolescentes que o Estado não consegue atender. No entanto, a realidade apresentada mostra justamente o contrário, que é o envio dos problemas sociais para o campo privado, onde é individualizado e tratado pela ajuda solidária das organizações não governamentais. As entidades do terceiro setor, em algumas situações reforçam a lógica do caso a caso, do combate à pobreza por ações pontuais, emergenciais, voluntaristas e desprofissionalizadas, mesmo com a função dos Conselhos de Políticas Públicas de fiscalização e controle social, não tendo, nessa perspectiva, como viabilizar direitos, mas ajuda e benesses, o que não é o campo das políticas sociais.

Assim, acredita-se que, embora a atuação do terceiro setor e sua regulamentação sejam necessárias, é importante ressaltar que isso não é política pública, mas ações de benemerência e filantropia, mesmo que tecnicamente organizada, devendo permanecer como complementar e não como substitutiva ou como sinônimo de política social pública. Na área de Assistência Social, em especial no acolhimento institucional de crianças e adolescentes, é histórica a participação da sociedade civil, com suas organizações de assistência social reatualizadas pelas novas legislações.

Todavia, esses novos reordenamentos previstos pela legislação não têm garantido as mudanças necessárias nessa cultura e o redirecionamento das práticas, tais como a efetivação do princípio de excepcionalidade da institucionalização e a inclusão do trabalho com a família de origem para garantir o direito à convivência familiar e comunitária. Trata-se, pois, de um desafio aberto.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social/SUAS**. Brasília: Distrito Federal, 2005.

BATTINI, O.; COSTA, L. C. da. Estado e políticas públicas: contexto sócio-histórico e assistência social. In: BATTINI, O. (Org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras; Curitiba: CIPEC, 2007.

CARREIRÃO, U. L. Modalidades de abrigo e a busca pelo direito à convivência familiar e comunitária. In: SILVA, E. R. A. **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: IPEA/ Conanda, 2004.

CARVALHO, M. do C. B. de. O lugar da família na política social. In: CARVALHO, M. C. B. (Org.). **A família contemporânea em debate**. 7ªed.São Paulo: Cortez, 2007, p. 15-22.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 2/[ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CRONEMBERGER, Izabel. H. G. M. A centralidade da família na Política de Assistência Social e o Trabalho Social com Famílias nos CRAS e CREAS de Teresina. **Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas**. Orientadora: Dr. Solange Maria Teixeira. Universidade Federal do Piauí, 2013.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas sociais**. Brasília, 1990.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do *Welfare State*: a urgência de um novo pacto social. São Paulo, IEA-USP. **Estudos Avançados**, n. 33, maio/ago. 1998.

ESPING-ANDERSEN, G. **Social foundationsofpost-industrialeconomies**. New York: Oxford, 1999.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

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

MOTA, A. E.; MARANHÃO, C. H. O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, 2006.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil In: SANTOS, B. de S. (org) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I. *et al.* (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

Recebido em 25/02/2015
e aceito em 21/04/2015.

Resumo: *O objetivo deste artigo é problematizar a participação do terceiro setor na execução das políticas sociais, apontada como parte da retração da proteção social estatal e institucionalização da lógica do pluralismo de bem-estar, destacando seus fundamentos, apropriação pelo neoliberalismo e presença na política social brasileira, além do resgate do papel e do "novo" lugar do terceiro setor no cenário da política de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes. Mediante uma metodologia típica das pesquisas bibliográficas buscou-se atingir objetivos claramente definidos. Os resultados apontam que esse pluralismo é parte da lógica de desmonte das políticas sociais, dos direitos garantidos e da universalidade. Conclui-se que apesar da importância da regulamentação do terceiro setor, o seu papel deve ser complementar e subsidiário à intervenção estatal, portanto, no campo da filantropia e não da política pública.*

Palavras-chave: *Pluralismo de Bem-Estar; Família; Direito à convivência familiar e comunitária.*

Title: *Pluralism of Social Welfare: the "New" Third Place Sector in Social Policy.*

Abstract: *The purpose of this article is to discuss the participation of the third sector in the implementation of social policies, identified as part of the retraction of the state social protection and logic of institutionalization of welfare pluralism, highlighting its foundations, appropriation by neoliberalism and presence in the Brazilian social policy in addition to the rescue of the paper and the "new" place of the third sector in the setting of policy Institutional Home of Children and Adolescents. For a typical methodology of bibliographic research aimed to achieve clearly defined objectives. The results show that this pluralism is part of the dismantling of logic of social policies of the guaranteed rights and universality. We conclude that despite the importance of the rules*

of the third sector, its role should be complementary and alternative to state intervention, therefore, in the field of philanthropy and not of public policy.

Keywords: *Welfare Pluralism; Family; Right to Family and Community living.*
