

**FACULDADES INTEGRADAS  
"ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO"**

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL DE PRESIDENTE PRUDENTE

**TERCEIRO SETOR: ESPAÇO DE RETRAÇÃO DE DIREITOS?**

Cássia Almira de Oliveira  
Daniela de Angelo Foster  
Marli Lima de Souza  
Vania de Souza Siqueira

**FACULDADES INTEGRADAS  
"ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO"**

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL DE PRESIDENTE PRUDENTE

**TERCEIRO SETOR: ESPAÇO DE RETRAÇÃO DE DIREITOS?**

Cássia Almira de Oliveira  
Daniela de Angelo Foster  
Marli Lima de Souza  
Vania de Souza Siqueira

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Luci Martins Barbato Volpato.

Presidente Prudente/SP  
2006

## TERCEIRO SETOR: ESPAÇO DE RETRAÇÃO DE DIREITOS?

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado  
como requisito parcial para obtenção do  
grau de Bacharel em Serviço Social.

---

Luci Martins Barbato Volpato

---

Cláudia Venério Garcia Dias

---

Sônia Regina Nozabielli

Presidente Prudente/SP, 29 de novembro de 2006

Há homens que lutam um dia e são bons.  
Há outros que lutam um ano e são melhores.  
Há os que lutam muitos anos e são muito bons.  
Porém, há os que lutam toda a vida.  
Esses são os imprescindíveis.

Bertolt Brecht

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, doador de todas as graças, que nos deu coragem, sabedoria e força para atingirmos nosso objetivo. A Ele toda honra e toda glória.

Ao nossos pais, que se doaram inteiros e renunciaram aos seus sonhos, para que muitas vezes pudéssemos realizar os nossos, não bastaria o nosso muito obrigado. Amamos vocês!

Aos namorados, pelo amor e companheirismo.

A nossa orientadora, professora Luci, pelo carinho, paciência e dedicação durante a realização deste trabalho.

A todos os professores, que com o dom de ensinar, nos enriqueceu com seus valiosos conselhos e conhecimentos, colocando em nossas mãos as ferramentas com as quais abriremos novos horizontes.

A todos que contribuíram direta ou indiretamente para que concluíssemos mais esta jornada.

O grupo

## RESUMO

O terceiro setor faz parte da realidade atual. É uma idéia-força, um espaço mobilizador de reflexão, de recursos e, sobretudo, de ação. Vale destacar que, embora o termo “terceiro setor” seja novo, constitui-se numa prática bastante antiga. As instituições que o compõe são conhecidas há anos e, no entanto, a pujança com que renasce esse fenômeno em tempos de reforma do Estado justifica a retomada do debate. Envolvendo um número significativo de organizações e envolvendo, sobretudo o Estado, ator destacado tanto no plano legal quanto financeiro, faz-se mister demarcar esse campo que configura o terceiro setor, por se constituir numa força partícipe dos processos de respostas que se dão no âmbito da questão social. Desta forma, este estudo buscou responder ao seguinte questionamento: o terceiro setor constitui-se num espaço de retração de direitos? A metodologia utilizada para responder ao questionamento proposto foi a pesquisa bibliográfica, que propiciou melhor conhecimento da temática e o alcance do objetivo da pesquisa. Assim, para responder ao questionamento dessa pesquisa adentrou-se os debates teóricos, recorrendo a diversos autores que tratam desta temática, apresentando-se perspectivas teóricas distintas. Constatou-se que o terceiro setor tem sido festejado por muitos e seu debate tem sido animado por uma diversidade de autores. Entretanto, uma perspectiva de análise se sobressaiu na contracorrente dos festejos, por analisar o terceiro setor a partir de um caminho e vertente críticos. É nessa vertente que o trabalho foi elaborado e procurou demonstrar que o terceiro setor configura-se como elemento da estratégia neoliberal, como um projeto de dominação do capital. De acordo com a perspectiva crítica de análise o terceiro setor mascara o verdadeiro processo de retirada do Estado da responsabilidade de intervenção na questão social. O pretexto é fundamentalmente político-ideológico de instrumentalizar um conjunto de valores, práticas, sujeitos e instituições para esvaziar a dimensão do direito universal do cidadão.

Palavras-chave: Terceiro setor. Neoliberalismo. Reforma do Estado. Direitos. Questão social.

## **ABSTRACT**

The third sector is part of the current reality. It's a force-idea, a space of a moving reflection, of resources and, over all, of actions. It can be detached that, otherwise the third sector is a new word, it constitutes on a sufficiently old practice. The institutions that make up this sector are known a long time ago and, however, with the force that reborn this phenomenon in times of the State Reform justifies the retaken of the debate. Involving a significant number of organizations and involving, over all the State, which is detached as in the legal plan as in the financial one, it is necessary to demarcate this field that configures the third sector, by constituting in a participant force of the processes of answers that occurs in the sphere of the social subject. In such way, this study tried to answer the following questioning: the third sector consists in a space of rights retracting? The used methodology to answer to the proposed questioning was by a bibliographic research, which propitiated a better knowledge of the subject and could be reached of the research's objective. Thus, to answer to the questioning of this research it was penetrated in the theoretical debates, resorting to the diverse authors who deal with this subject, presenting different theoretical perspectives. It was evidenced that the third sector has been celebrated by many people and its debate has been livened up for a diversity of authors. However, a perspective of analysis was stood out during the celebrations, by analyzing the third sector from a critic way and source. It is in this source that the work was elaborated and tried to demonstrate that the third sector is configured as element of a neo-liberal strategy, like a capital domination project. In accordance to the critic perspective of analysis, the third sector masks the true process of the State's retreat of the responsibility of intervention in the social subject. The excuse is fundamentally a political-ideological way to turn useful a set of values, practices, citizens and institutions to empty the dimension of the citizen universal rights.

**Keywords:** Third Sector. Neo-liberalism. State Reform. Rights. Social Subject.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	08
<b>1 NEOLIBERALISMO E A REFORMA DO ESTADO</b> .....	10
1.1 Neoliberalismo e a minimização do Estado .....	10
1.2 Ajuste neoliberal e reforma do Estado no Brasil .....	18
<b>2 TERCEIRO SETOR: UMA COMPREENSÃO DO SEU SIGNIFICADO</b> .....	32
2.1 Afinal, o que é terceiro setor? .....	32
2.2 Debate ideológico do terceiro setor.....	33
2.2.1 Florescimento de instituições do terceiro setor: alcance mundial .....	36
2.2.2 A imagem do Estado corrupto e da sociedade civil progressista .....	39
2.2.3 Terceiro setor: superador da dicotomia público/privado.....	39
2.2.4 A dita não-lucratividade e não-governabilidade .....	41
2.2.5 Nem “terceiro”, nem “setor” .....	43
2.2.6 Terceiro setor: conceito que antes confunde do que esclarece .....	45
<b>3 TERCEIRO SETOR: NOVOS “RÓTULOS” EM VELHAS “GARRAFAS”</b> .....	47
3.1 Terceiro setor no Brasil: as marcas de sua origem .....	47
3.1.1 Esmola: forma primitiva de proteção social.....	47
3.1.2 Limiar da República: sujeitos sem direitos .....	50
3.1.3 1930: Estado Onipresente?.....	52
3.1.4 O militarismo – o período tecnocrático da modernização e centralização do Estado.....	57
3.1.5 Proteção social: status de direito .....	62
3.2 Terceiro Setor e o retorno às formas primitivas de proteção social .....	63
3.3 Instrumentalização do Terceiro Setor no processo de retração de direitos ....	71
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	75
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	79

## INTRODUÇÃO

O terceiro setor ganha ênfase na década de 90 como expressão de um novo protagonismo no processo de respostas no âmbito da questão social, no entanto é tal terminologia que surge como novidade, pois, as práticas e instituições que o compõem são bastante antigas.

O interesse em desenvolver o presente estudo surgiu por entendermos que há necessidade de um aprofundamento da reflexão sobre o terceiro setor, por se constituir num espaço de demanda por profissionais, dentre eles o assistente social e pelo acelerado crescimento do denominado terceiro setor – da atividade organizada, privada e voluntária.

O problema que motivou essa pesquisa residiu na preocupação de analisar se as respostas que se dão no seu âmbito são ou não constitutivas de direito. A busca de resposta para essa questão é que instigou em nós a construção desse trabalho.

No entanto ressaltamos que essa pesquisa não teve a pretensão de se concentrar nos estudos das instituições tomadas individualmente, mas interessou-nos no âmbito de nossa investigação, compreender na trama da realidade social esse espaço de configuração do terceiro setor: espaço de retração dos direitos? Esse questionamento formata, portanto, o objeto da nossa pesquisa.

Face a este objetivo constatou-se que a pesquisa bibliográfica seria o melhor caminho. Utilizando-se de livros e artigos científicos, e textos de várias naturezas como análise de modelos teóricos, textos de referência conceitual, histórica, textos legais e normativos, periódicos – jornais e revistas – tanto na forma convencional quanto eletrônica, foi possível obter respostas ao questionamento inicialmente proposto.

No levantamento das hipóteses preliminares pensou-se na questão de que o terceiro setor é funcional ao projeto neoliberal, e no interior desse projeto o Estado se eximisse de suas responsabilidades, instrumentalizando o terceiro setor num processo de desmonte de direitos.

Na busca de respostas ao questionamento retro-mencionado estruturou-se o trabalho em três capítulos, cuja organização das idéias direciona a pesquisa para o alcance do objetivo proposto.

No primeiro capítulo discutiu-se a política neoliberal e seu rebatimento na minimização do Estado. Tratou de demonstrar que tal política repudia o Estado intervencionista, rejeitando uma política de bem-estar social estruturada no interior do Estado, elegendo o mercado como o verdadeiro meio de organização e regulação social. Demonstram que os sujeitos devem buscar neste, segundo suas aptidões e qualificações, sua satisfação. Essas idéias são atualizadas na década de 70 em função da crise do capital, pondo em prática seus receituários, levando a frente programas de privatização e redução da proteção social.

Ainda no primeiro capítulo, buscou-se a peculiaridade da política neoliberal no Brasil. Este último seguindo as imposições ditadas pelo Consenso de Washington põe em prática o receituário neoliberal. E, mediante seus postulados leva a frente a reforma do Estado, reduzindo o papel do Estado e alargando o espaço do terceiro setor.

No segundo capítulo é compreendido o seu significado, explicitando o que vem a ser este setor, o que tem de diferente ou de especial para ser designado dessa forma. Questiona-se a nomenclatura, a suposta não-lucratividade, não-governabilidade, quem o compõe, dentre outros aspectos. Demonstrou que o debate hegemônico do terceiro setor é ideológico, sendo assim tratou-se de desmistificá-lo e demonstrar que o mesmo é funcional aos ditames neoliberais.

No terceiro capítulo fez-se um retrospecto histórico das ações que culminam hoje na denominação “terceiro setor”, ou seja, tratou de demonstrar que o terceiro setor constitui-se numa prática muito antiga e que hoje é agregado de novas formas de organização, revestido de uma nova terminologia e de um novo aparato legal, no entanto constituindo ainda na velha lógica da benemerência, filantropia e solidariedade, não conseguindo, portanto concretizar direitos.

As considerações finais sintetizam as reflexões teóricas do grupo e os resultados alcançados com a pesquisa, apontando que o terceiro setor sucumbe à lógica do grande capital, vão sendo colocados novos “rótulos” em velhas “garrafas” num sentido puramente político-ideológico: de instrumentalizar o terceiro setor para aniquilar as conquistas sociais no interior do Estado.

# 1 NEOLIBERALISMO E A REFORMA DO ESTADO

## 1.1 Neoliberalismo e a minimização do Estado

Para compreender o que vem a ser a política neoliberal e seu rebatimento na minimização do Estado, se faz necessário demonstrar o significado que têm para o mentor de tal política, termos como: justiça social, liberdade e planejamento estatal.

Friedrich Augusto von Hayek pode ser considerado o verdadeiro pai do neoliberalismo. E, como toda e qualquer doutrina deve ser entendida como resultado de uma oposição, com o neoliberalismo não foi diferente. Segundo Lesbaupin (2001) tinha como objetivo reunir todos aqueles que partilhavam da mesma ideologia<sup>1</sup> para combater o Estado intervencionista Keynesiano<sup>2</sup> na Europa e nos Estados Unidos.

Hayek foi o idealizador e fundador da *Mont Pèlerin Society*, uma associação internacional, criada em 1974, na Suíça, com o propósito de estabelecer as bases do (hoje chamado) “neoliberalismo”, e o combate ao Estado intervencionista - denominado de bem-estar social.

As políticas do Estado de Bem-estar social tiveram início em 1942 com a publicação na Inglaterra do Relatório Beveridge - formulada por Willian Beveridge, no qual se propunha um sistema de segurança social que se estruturasse como serviço público e com status de direito social.

Para Hayek, esse programa levaria o país ao retrocesso. Escreveu então um livro inflamado que pode ser considerado como o Manifesto do Neoliberalismo - "O Caminho da Servidão" (1944). Em seu texto procura demonstrar como o

---

<sup>1</sup> “O termo ‘ideologia’ é amplamente utilizado sobretudo por influência do pensamento de Marx, na filosofia e nas ciências humanas e sociais em geral, significando o processo de racionalização – um mecanismo de defesa – dos interesses de uma classe ou grupo dominante. Tem por objetivo justificar o domínio exercido e manter coesa a sociedade apresentando o real como homogêneo, a sociedade como indivisa, permitindo com isso evitar os conflitos e exercer a dominação”(Dicionário Básico de Filosofia, 1999, p.136).

<sup>2</sup> Calcado na teoria intervencionista de Keynes. O Estado intervencionista Keynesiano é o chamado Estado de bem-estar social ou Welfare State. Refere-se à proposta de intervenção estatal dominante após a Segunda Guerra Mundial, nos países centrais, garantindo a realização de políticas sociais implementadas pelo Estado na perspectiva de mínimos sociais relativo à Seguridade Social. O Estado capitalista do pós-guerra passa então a ser chamado de Estado de bem-estar social, construído sobre os pilares de pleno emprego, de serviços sociais universais e a garantia da proteção social básica. Pereira (2002) afirma que, embora Keynes não fosse socialista, ele foi, no século XX, um oponente peso da crença liberal na auto-regulação do mercado.

intervencionismo estatal leva ao totalitarismo e à perda de liberdade. Nele expôs os princípios mais gerais da doutrina, assegurando que o crescente controle do Estado levaria fatalmente à completa perda da liberdade.

Para Hayek “a liberdade<sup>3</sup>, e não a democracia, a igualdade ou a justiça social, constitui o valor supremo”. (MONTAÑO, 2003, p.78). Acreditando ele que todas as instituições que militarem contra este princípio devem ser eliminadas.

Assim, o Estado intervencionista, a justiça social, a igualdade de oportunidades, o planejamento estatal, a seguridade social, por constituírem impedimentos ao pleno desenvolvimento da liberdade, devem ser, e foram enfrentados. (MONTAÑO, 2003, p. 78)

Segundo Hayek qualquer intervenção estatal na economia, mesmo procurando a justiça social, significaria uma afronta à liberdade econômica, afirmando que: “a liberdade econômica [...] constitui o requisito prévio de qualquer outra liberdade” (HAYEK, 1999 apud MONTAÑO, 2003, p. 78) e que o clima propício para o florescimento e potencializador da liberdade é o mercado concorrencial.

Segundo Hayek, é a concorrência que se desenvolve no mercado, num jogo “livre” que compete às aptidões, aos empenhos, à sorte, uns sendo destacados em relação aos outros, a única forma de desenvolvimento com liberdade. Constituindo-se, portanto, na essência do seu projeto teórico/político: “a defesa de um sistema social organizado por meio da livre concorrência no mercado, como garantidor da liberdade”. (MONTAÑO, 2003, p. 79)

O verdadeiro meio de organização e regulação social para Hayek seria a concorrência efetivada no mercado, e ela seria inconciliável com o planejamento estatal. “O [...] movimento favorável à planificação é um movimento contrário à concorrência” (HAYEK, 1990, apud MONTAÑO, 2003, p. 79)

Para Hayek a ordem de mercado implica uma “sociedade livre”, portanto de homens livres de um poder estatal. Desta forma se a igualdade e a justiça social exigem a intervenção estatal, então isto acabaria por limitar a “liberdade”, já que implica a submissão e subordinação a um poder superior, o Estado.

---

<sup>3</sup> Vale ressaltar que Montañó (2003) discute que a liberdade a qual Hayek defende é negativa: “A ‘liberdade negativa’ remete a ausência de poder dos outros (dominação); a ‘liberdade positiva’ significa a existência do próprio poder fazer (potenciação) do indivíduo.” (Montañó, 2003 p.70). A liberdade negativa é portanto a liberdade livre de um poder de Estado.

Montaño (2003) bem analisa o desprezo de Hayek pela igualdade, pela justiça social, e sua opção pela liberdade. O autor vai mais fundo em sua análise, demonstrando como Hayek não apenas aceita a desigualdade (“como um mal necessário”), mas também defende a necessidade da desigualdade como mecanismo (“natural”) estimulador do desenvolvimento social e econômico. “A diferença de expectativas, de capacidades, de sorte, desencadeia a concorrência, considerada estrategicamente como regulador social por excelência” (MONTAÑO, 2003, p. 80)

De fato, e como pôde ser percebido que Hayek despreza a igualdade por ela se constituir através do planejamento estatal, fazendo opção pela liberdade afirmando ainda que:

nossas queixas de que o resultado do mercado é injusto não implicam realmente que alguém tenha sido injusto; e não há resposta para a questão de saber quem foi injusto. [...] A única culpa implícita nessas queixas é a de que toleramos um sistema em que todos são livres na escolha de sua ocupação e, por isso, ninguém pode ter o poder e a obrigação de fazer com que os resultados correspondam aos nossos desejos. Pois num tal sistema, em que todos têm o direito de usar seu conhecimento com vistas a seus propósitos, o conceito de ‘justiça social’ é necessariamente vazio e sem significado porque nele nenhuma vontade é capaz de determinar as rendas relativas das diferentes pessoas ou impedir que elas dependam, em parte, do acaso. Só é possível dar um sentido à expressão ‘justiça social’ numa economia dirigida ou ‘comandada’ [...], em que os indivíduos recebem ordens quanto ao que fazer. (HAYEK, 1985 apud MONTAÑO, 2003, p. 81).

Percebe-se que o autor personifica o mercado e dota de naturalidade a pluma de relações sociais. Eliminando também qualquer possibilidade de planejamento central do Estado na intervenção sobre as seqüelas da “questão social<sup>4</sup>”, pois

---

<sup>4</sup> É em meados de 1830 que ocorre a expansão da questão social gerada em torno das grandes transformações econômicas, sociais e políticas ocorridas na Europa e desencadeadas pelo processo de industrialização, tem portanto, sua especificidade definida no âmbito do modo capitalista de produção, expressando sua contradição fundamental: capital x trabalho. Vale destacar que a questão social foi suscitada não só pela existência de condições desumanas de vida e trabalho do proletariado no bojo do processo de industrialização, mas também pela tomada de consciência e reação dessa classe contra essas condições “[...] é fato conhecido que historicamente a questão social tem haver com a emergência da classe operaria e seu ingresso no cenário político, por meio das lutas desencadeadas em prol dos direitos atinentes ao trabalho, exigindo seu reconhecimento como classe pelo bloco do poder e, em especial pelo Estado. Esse reconhecimento dá origem a uma ampla esfera de direitos sociais públicos atinentes ao trabalho – consubstanciados em serviços e políticas sociais, o que, nos países centrais expressou – se no Estado Social”. (Iamamoto, 2001, p.47). Para o enfrentamento da questão social o Estado é chamado à responsabilidade sendo as políticas públicas a base de exigência da questão social, configurando sua resposta. É desta forma que Telles (1996) apud Arcoverde (2000) nos chama

isto significaria limitar a liberdade, intervir na vida econômica e impedir que as 'necessárias' diferenças 'naturais' entre os indivíduos mobilizem a concorrência, como motor do desenvolvimento econômico com liberdade (MONTAÑO, 2003, p. 81)

Hayek concebe a ordem social baseada na concorrência de mercado, prevendo a redução do Estado a ponto de tirar também a responsabilidade deste de atingir a justiça social. No entanto esclarece Merquior (1991) apud Montaña (2003) que a drástica redução não equivale à eliminação. Segundo o autor, para Hayek as duas únicas funções de um governo consistem em: prover uma estrutura para o mercado e prover serviços que o mercado não pode fornecer.

Compete, pois, ao Estado desenvolver uma atividade voltada para o econômico - permitir o livre jogo do mercado concorrencial, e outra que trate do social, mas é preciso deixar bem claro - serviços para quem não tiver acesso ao mercado. Não se trata, pois de serviços universais e de sistema redistributivo da renda. Para Hayek, segundo Montaña (2003) políticas sociais universais levam à paralisia do mercado e à limitação da liberdade; leva ao desestímulo à concorrência, na medida em que as diferenças (qualificações, aptidões, etc.) não mais sejam um estímulo para as pessoas se destacarem. Assim, para Hayek, o Estado intervencionista e sua política redistributiva, tende a abafar as diferenças ao visar à justiça social, daí Montaña (2003) fazer notar que o nosso autor indagaria: para que o indivíduo deveria se esforçar?

Hayek afirma que na ordem de mercado (capitalismo) é importante que os indivíduos acreditem que seu bem-estar depende, em essência de seus próprios esforços e decisões, e não do esforço de toda a sociedade por intermédio do Estado. Aqui percebe-se o repúdio ao Estado intervencionista, rejeitando a política de bem-estar financiada por toda a sociedade. Segundo o nosso autor, o bem-estar deve ser uma preocupação individual. Retira, pois, toda visão e perspectiva coletiva, combatendo-a intransigentemente.

Portanto, está explícito no projeto neoliberal que o bem-estar social não deve ser responsabilidade do Estado, mas sim dos próprios sujeitos portadores de necessidades e também de liberdade, que possibilita-lhes que, livres de um

---

atenção para o fato de que “ [...] não basta reconhecê-la enquanto realidade bruta da pobreza e da miséria é preciso ser problematizada em seus dilemas, no cenário da crise do nosso Estado de bem-estar, da justiça social, do papel do estado e do sentido de responsabilidade pública” (TELLES, 1996 apud Arcoverde, 2000, p. 78)

poder estatal, busquem no mercado, segundo suas aptidões, qualificações, a sua satisfação. Deixa claro, portanto, que as respostas às necessidades sociais não devem ser responsabilidade de todos, mediante contribuição compulsória do financiamento estatal, mas de responsabilidade do indivíduo portador de necessidades.

Para preservar a liberdade individual, é necessário um Estado de direito que salvaguarda a igualdade perante a lei e que forneça a estrutura necessária para a livre concorrência do mercado, tida como única e real mecanismo de organização e regulação social para a preservação da tão propalada liberdade. Portanto trata de uma igualdade formal, como princípio geral e abstrato de que todos são iguais perante a lei, e não de uma igualdade substantiva, esta última precisa da intervenção estatal, sendo então incompatível com a liberdade individual.

Observa-se, portanto que o projeto Hayekiano inspirador dos postulados neoliberais, surge como uma alternativa ao Keynesianismo, ao Estado de Bem-Estar social, à justiça social, ao planejamento estatal, e à igualdade substantiva.

O projeto Hayekiano, contém as bases teórico-ideológicas do projeto neoliberal, na defesa dos postulados clássicos do liberalismo, de um Estado mínimo e da concorrência no “livre mercado”, considerado o único regime de regulação social que preserva a “liberdade” dos indivíduos.

Hayek acusa o Keynesianismo de desvirtuar os princípios liberais, planejando centralmente a vida dos cidadãos, mediante a intervenção estatal no mercado, limitando a liberdade econômica e política dos indivíduos. Sendo assim, esclarece que é preciso recuperar tais princípios como fundamento para retomada do caminho da liberdade e do desenvolvimento econômico.

Vale ressaltar que Montaño (2003) esclarece que o debate entre neoliberalismo - baseado na livre concorrência e o Keynesianismo - baseado no intervencionismo estatal, não é sob nenhuma hipótese, como sustenta Hayek, um enfrentamento entre liberais e socialistas, entre liberdade e totalitarismo<sup>5</sup>.

Esse debate é, segundo o autor, substancialmente um debate entre liberais de diferentes tendências, não sendo um confronto entre capitalistas e trabalhadores, entre liberais e socialistas. Não sendo ingênua essa digressão

---

<sup>5</sup> Hayek identifica nazismo, keynesianismo e socialismo como regimes totalitários, por se organizarem sob o princípio do planejamento estatal.

operada por Hayek, mas como bem observa Montañó (2003) tem a intenção de eliminar a alternativa verdadeiramente socialista, proletária e anticapitalista do confronto, induzindo a pensar, entre neoliberais e Keynesianos, e a esquecer o antagonismo entre projetos do capital e do trabalho.

De acordo com Montañó (2003) Hayek considera o Keynesianismo uma deturpação dos postulados liberais. Só que, como salienta Montañó (2003) se esquece da dinâmica social, dos avanços técnicos científicos, das lutas de classe, que obrigaram a fração da classe hegemônica (a grande burguesia industrial) a uma reestruturação.

Assim, o referido autor discute que, se considerarmos a minimização do Estado e o livre mercado como princípios liberais essenciais, o Keynesianismo com seu intervencionismo estatal, teria de fato, tomado rumos não liberais. Mas Montañó (2003) afirma que, se considerarmos como postulados estratégicos para atingir o mesmo fundamento do liberalismo - uma sociedade de "indivíduos livres" para propiciarem progresso econômico e acumulação ampliada de capital -, neste caso a intervenção estatal é considerada uma mudança estratégica necessária, mas sempre fiel ao verdadeiro fundamento liberal/burguês.

Não se trata, portanto, de um confronto entre (neo) liberais e não-liberais, entre defensores dos interesses capitalistas e contrários a eles, mas como explicita Montañó (2003), de uma oposição estratégica entre liberais, de diferentes tendências que visam ao mesmo desenvolvimento da acumulação capitalista.

Aqui consideramos necessária essa explanação, pois na maioria das vezes quando se presencia o Keynesianismo nos debates teóricos, ele aparece ligado apenas como um projeto que visa a constituição de um sistema de garantias sociais, esquecendo-se de situá-lo dentro de um projeto maior, que visa o desenvolvimento da acumulação capitalista, não sendo, pois, um projeto contrário a ela, visando sua superação, mas sobretudo sua afirmação, a partir do estabelecimento de determinadas garantias sociais.

Não devemos cair no outro extremo, e desconsiderar esse sistema como sendo parte das lutas e reivindicações dos trabalhadores. Cabe-nos entender a contradição que ora se encontra no referido projeto, como resultado da organização dos trabalhadores, das lutas sociais, e como parte da estratégia capitalista, em incorporar parcialmente suas reivindicações, visando, sobretudo, a

sobrevivência do capitalismo, configurando-se como respostas às necessidades da acumulação e de legitimação do sistema de produção capitalista.

O Estado de bem-estar social, constituído a partir desse projeto, não é senão, resultado das lutas dos trabalhadores, fortemente politizados, em que foi possível adentrar as agendas públicas e desenhar um sistema de proteção social, sendo este peculiar no interior de cada nação, a depender do nível de organização dos trabalhadores, de seu poder de mobilização e do desenvolvimento econômico de cada país.

Ainda Montañó (2003) nos traz uma explicação interessante ao caráter do Estado que tanto o liberalismo clássico do século XIX como o atual neoliberalismo propõe minimizar.

O Estado outrora enfrentado era o “Estado monárquico, absolutista, dono pela Divina Providência, do destino de todos os seus súditos”. (MONTAÑO, 2003, p. 86). Nesse contexto, segundo o autor, a minimização desse Estado e a livre operação do mercado, tinham como finalidade desimpedir as relações burguesas. Minimizar o Estado significava minimizar o poder oligárquico, e liberalizar o processo para a hegemonia capitalista. Tinha, pois, por objetivo desimpedir, as atividades capitalistas, visando o desenvolvimento da ordem do capital.

Montañó (2003, p. 36) ensina que esta não é a realidade atual:

Ele enfrenta na verdade, um Estado, que funcional ao desenvolvimento capitalista industrial, no entanto incorpora e é permeado por diversas reivindicações trabalhistas; um Estado que para além da sua função essencial para com o capital, contém conquistas históricas dos trabalhadores: o desenvolvimento da democracia, de leis trabalhistas, a resposta do Estado a algumas seqüelas da ‘questão social’, a previdência social estatal, a universalização dos direitos sociais, políticos e civis.

Não se parece, pois, com o Estado monárquico que perdurou até o século XIII. Assim, segundo Montañó (2003) enquanto minimizar o Estado absolutista representava um progresso histórico no desenvolvimento das liberdades, contrariamente o é, minimizar o Estado de Bem-Estar Social, representando, pois, claramente um projeto regressivo.

Essa idéia passa a ser defendida ainda no final da Segunda Guerra Mundial, no entanto, segundo Meireles (2002) é somente nos anos 70 que as idéias neoliberais passam a ganhar terreno.

Esse período é o de configuração de uma crise no sistema capitalista devido aos choques de petróleo. Chacon (200-) afirma que após a crise do petróleo, começa-se a defender a idéia de que o governo já não podia mais manter os pesados investimentos que haviam realizado após a II Guerra Mundial, pois agora tinha *déficits* públicos, balanças comerciais negativas e inflação. Defendiam, portanto, uma redução da ação do Estado.

A política social do pós-guerra sofre fortes abalos em suas concepções e propostas, sendo confrontadas, com o ideário neoliberal, pondo em “xeque” a proposta de seguridade social como um sistema de proteção social estatal nos marcos do Estado do bem-estar social.

Tem-se como conseqüência um quadro econômico recessivo que põe em questão as garantias sociais preconizadas pelo Estado de Bem-Estar Social.

Tumelero (1999) argumenta ainda que a crise se revelou na incapacidade do capitalismo de manter altas taxas de lucro e de crescimento econômico. Assim, como maneira de administrar a crise o neoliberalismo propõe “um retorno às leis do mercado, à ortodoxia econômica e à austeridade do orçamento público”, (BENTO, 2003, p. 43). Essas medidas foram assumidas pelos governos atuais, fazendo valer, como nos informa o autor, as leis de mercado, em detrimento do Estado intervencionista. Nada mais é, como discute Lesbaupin (2000) a atualização das idéias de Friedrich Hayek, o qual considera o Keynesianismo uma deturpação dos princípios liberais, mediante a intervenção estatal, limitando a liberdade dos indivíduos. O que assiste-se na atualidade é a recuperação de tais princípios, como diria Hayek, como fundamento para retomada da liberdade e do desenvolvimento econômico.

Para essa retomada, os argumentos neoliberais centram-se, sobretudo, no déficit orçamentário decorrente do excessivo gasto com políticas sociais, demonstrando que o financiamento de programas sociais acarreta uma crise financeira do Estado pelo aumento do déficit público.

É o momento de desequilíbrio entre as demandas da população e sua capacidade de atendê-las, definindo-se pela crise fiscal do Estado decorrente do explosivo crescimento. Esse período é de profunda recessão, quando ocorrem baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação, caracterizando a crise fiscal pela perda de crédito público e incapacidade do Estado em financiar políticas públicas.

Ainda vale ressaltar que Pereira (2003) afirma que o crescimento do Estado Social, não o fez eficiente, pois não conseguiu eliminar a pobreza e, inclusive, destaca o autor que esta piora, afirmando que as formas tradicionais de proteção social imobilizam os pobres, tornando-os dependentes do paternalismo estatal.

Vale salientar, que os neoliberais sustentam que o intervencionismo estatal é antieconômico e antiprodutivo, pois, além de provocar uma crise fiscal do Estado, desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar.

O neoliberalismo reforça, portanto, o antiestatismo através da idéia de um Estado causador da crise, e um Estado que tem protegido exageradamente os trabalhadores.

Chega-se nos anos 70 com a propagação do neoliberalismo fundamentado na idéia de minimização do Estado, assentado na percepção de que “a raiz de todos os males está no excesso de Estado e a solução está no mercado livre. Assim o Estado mínimo e o mercado máximo tornaram-se as palavras de ordem na política mundial.” (LESBAUPIN, 2000, p. 21).

A partir daí, põe-se em prática programas de desregulamentação, privatização do patrimônio público, e redução da proteção social. Exigindo-se cada vez mais um maior mercado e um menor Estado.

## **1.2 Ajuste neoliberal e reforma do Estado no Brasil**

Na esteira da intensificação mundial do processo de globalização da economia<sup>6</sup> e da guinada para a “direita” das políticas sociais, o Brasil tornou-se campo fértil para a disseminação da ideologia neoliberal.

É nesse contexto de globalização da economia que segundo Sposati (1999) organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) internacionalizam um dado modelo de gestão econômica - um modelo neoliberal - e enquadram todos nessas regras.

---

<sup>6</sup> Beghin (2005) afirma que no cenário atual tem destaque os processos de internacionalização das economias capitalistas que tem sido batizado segundo a autora de “globalização”, e que vem se sustentando na revalidação social e política do ideário liberal. Esse processo tem redefinido o papel das nações, enfraquecendo-as como unidades decisórias. Sposati (1999) afirma que é na globalização que a sociedade capitalista encontrou um de seus mecanismos de reafirmação.

Vale ressaltar que a regulação neoliberal que fundamenta a orientação da globalização vigente supõe a quebra do Estado-Nação, isto é, a quebra de limites territoriais e da soberania dos países. Estes devem submeter-se às regras de interesse do mercado mundial.

Tais políticas nos países subdesenvolvidos e acorrentados ao capital imperialista pela dívida externa, têm suas diretrizes impostas pelos organismos já mencionados, comprometendo profundamente a noção de Estado-nação, soberania e autonomia. Segundo a diretriz neoliberal o Estado deve ser mínimo, flexível.

Para isso realiza-se em 1989 o Consenso de Washington<sup>7</sup>. Os objetivos principais dos participantes dessa assembléia estavam em determinar as diretrizes para que o Brasil e os demais países da América Latina pudessem se adequar às exigências da economia globalizada. Tais exigências consistiam em um programa de privatização; na liberalização de preços; na liberalização financeira; na renegociação da dívida externa; na redução das tarifas alfandegárias para importação e na redução de isenções fiscais.

Importa destacar que no Brasil, a hegemonia neoliberal, substituiu o pacto social-democrático dos anos 80<sup>8</sup>. Em oposição ao “pacto social” que deu lugar à Constituição de 88, consolida-se nos anos 90 (inicialmente com o governo Collor), um amplo consenso liberal - filiado ao consenso de Washington - segundo Montaño (2003) levando a frente programas de privatizações, corte dos gastos públicos, liberalização financeira, dentre outros.

É com o pacto social de 88 que, segundo Netto (1999) apud Montaño (2003) aponta-se para a construção de um Estado de bem-estar social no Brasil. No entanto sua construção tardia deu-se no momento da hegemonia do ideário neoliberal. Desta forma é que a Constituição de 1988 foi rotulada pelas correntes conservadoras nacionais de “inviável”, por “remar contra a corrente” neoliberal dominante.

---

<sup>7</sup> Segundo Pereira (2002) esse termo é empregado pelo economista inglês John Williamson, durante preparação de uma Conferência organizada pelo *Institute for International Economics* (IIE), de Washington, em 1989, que segundo Montaño (2003) contou com a participação dos principais representantes de instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD), e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Faziam parte do receituário dessa conferência as privatizações, a abertura da economia, a desregulamentação e o controle da inflação e do déficit público.

<sup>8</sup> Os anos 80 é marcado por um “pacto social” entre os diversos setores democráticos pressionados por amplos movimentos sociais levando à Constituição de 1988.

Foi nesse contexto que o ideário neoliberal no Brasil se constituiu, ajudando a consagrar nas urnas, segundo Pereira (2002) a vitória de um candidato cuja principal plataforma era combater os “marajás, os corruptos, as mazelas sociais vistas não do lado da desigualdade na distribuição da renda e da violência do processo de acumulação, mas do lado da ineficácia do Estado” (OLIVEIRA, 1992 apud PEREIRA 2002, p. 159).

Presidente eleito em 1989, Fernando Collor de Mello se mostra afinado com o ideário neoliberal. Isso pode ser evidenciado na prática adotada sob a égide do plano Collor: achatamento salarial, privatizações de empresas estatais, demissão de 360 mil funcionários públicos em conformidade com as metas da reforma administrativa e pretensa reforma do Estado.

Inicia-se, portanto, conforme explica Montaño (2003), lenta e gradualmente, o processo de reestruturação capitalista no Brasil<sup>9</sup>. Começando amadurecer, segundo o autor, a idéia de reformar o Estado, eliminando os aspectos trabalhistas e sociais e esvaziando as conquistas sociais contidas na Constituição de 1988. Segundo o autor:

É que com o desenvolvimento das relações internacionais e da mundialização do capital, das crises capitalistas, das exigências de austeridade social e ajustamento estrutural feitos pelo capital internacional e seus organismos (particularmente expressos no Consenso de Washington), que a burguesia nacional começa a tomar consciência das controvérsias [...] do conteúdo impresso na Constituição de 88 (MONTAÑO, 2003, p. 36)

Assim, Fagnani (1996) apud Pereira (2002) aponta que os progressos constitucionais de 88 não frutificaram na prática, sendo, ao contrário, alvos de uma “contra-reforma conservadora<sup>10</sup>”.

---

<sup>9</sup> O processo de ajuste neoliberal, imbricado nele a reforma do Estado, nada mais é que o processo de reestruturação do capital. Segundo Montaño (2003) o sistema capitalista tem demonstrado historicamente uma notável capacidade de se refazer diante das crises, mediante processos econômicos, políticos, ideológicos, legais ou não, que vai interceptar ou anular os efeitos da tendência decrescente da taxa de lucro. Desta forma no atual contexto segundo o autor, como forma de enfrentar a crise e ampliar os níveis de lucro esperado, conforma uma nova estratégia hegemônica: hoje conhecida como projeto neoliberal.

<sup>10</sup> É com a reforma do Estado que elimina as conquistas sociais contidas na Constituição de 1988, por isso Montaño (2003) afirma que a reforma do Estado é uma verdadeira contra-reforma, operada pela hegemonia neoliberal. Um retrocesso dos direitos civis e trabalhistas adquiridos. Contra-reforma, no sentido de procurar reverter às reformas desenvolvidas historicamente por pressão e lutas sociais e dos trabalhadores, tendo seu ponto máximo expresso na Carta de 1988.

Ancorada na tese de que este novo cenário não comportava mais a excessiva presença do Estado, a ideologia neoliberal em ascensão passou, cada vez mais, a avalizar políticas de ingerência privada. Isso teve como resultado uma alteração na articulação entre Estado e sociedade no processo de proteção social, concorrendo para o rebaixamento da qualidade de vida e de cidadania de consideráveis parcelas da população do planeta. (PEREIRA, 2002, p. 159)

Tal postura, conforme observa Pereira (2002), choca-se evidentemente com os preceitos constitucionais, que não liberavam o Estado do seu papel regulador e provedor, “choques” estes que segundo a autora, não representaram empecilho aos propósitos liberalizantes do governo.

Procuraram, portanto, contornar essa dificuldade adiando a aprovação de leis regulamentadoras de dispositivos constitucionais e abusando da edição de Medidas Provisórias.

Assim, o governo Collor para alcançar seus objetivos não vacilou em lançar mão de Medidas Provisórias, alegando, segundo Pereira (2002) emergência diante de um quadro inflacionário e de crescentes dificuldades fiscais. Foi Collor quem primeiro adotou medidas liberalizantes de integração da economia nacional com a internacional, dentre as medidas estavam, segundo Sallum Jr., (1999) apud Pereira (2002): suspensão de barreiras tarifárias para compras no exterior e para importações; desregulamentação das atividades econômicas; privatizações das empresas estatais, dentre outras.

Semelhante prática é adotada no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), dando mostras que tinha abraçado o ideário neoliberal, e segundo Pereira (2002) no que este tinha de mais ortodoxo. Com vistas à estabilidade macroeconômica reduz o papel do Estado. Este último, não teria mais funções empresariais, cedendo lugar ao mercado, nem assumiria o papel de provedor social, dando vez à iniciativa privada mercantil (filantropia empresarial) e não-mercantil (“setor” público não estatal).

Para isso, no governo Fernando Henrique Cardoso, uma das principais reformas a que se dedica é a reforma da administração pública, transformando a antiga e burocrática Secretaria da Presidência - que geria o serviço público, em um outro ministério, o da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

Pereira (2003) discute que ao acrescentar a expressão “reforma do Estado” ao nome do novo ministério, o presidente não estava apenas aumentando as

atribuições de um determinado ministério, mas indicando uma prioridade do nosso tempo: reformar o Estado.

A emenda constitucional da reforma do Estado foi remetida ao Congresso Nacional em agosto de 1995, seguindo-se a publicação de um documento sobre a reforma do aparelho do Estado - o Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado<sup>11</sup>.

Preocupada com a necessidade de se convencer sobre a implementação do projeto da reforma do Estado, a equipe responsável (MARE), segundo Batista (1999), realiza um diagnóstico da esfera estatal, possibilitando formalizar algumas premissas que fundamentam o projeto de reforma do Estado, quais sejam: crise fiscal dos anos 80, a crítica ao projeto neoliberal, crescimento demasiado do Estado, e a administração pública burocrática.

Pereira (1997) considera a crise fiscal dos anos 80 antes de mais nada, como uma crise de governança, manifestando-se como uma crise fiscal, definindo-se, pela perda de maior grau de crédito público e pela incapacidade crescente do Estado de realizar uma poupança pública que lhe permitisse financiar políticas públicas.

O Estado entra em crise fiscal, perde em graus variados o crédito público [...] à medida que a poupança pública, que era positiva, vai se tornando negativa. Em consequência, a capacidade de intervenção do Estado diminui dramaticamente. O Estado se imobiliza. (PEREIRA, 1997, p.12)

Desta forma, como maneira de administrar a crise, os países se dedicaram a liberalizar o comércio, a privatizar, a desregulamentar, tendo resultados positivos, dentre os quais podem ser mencionados a balança de pagamento que voltou a um relativo controle, a queda das taxas de inflação, a recuperação da credibilidade. Contudo, não se retoma o crescimento econômico.

No entanto salienta Pereira (2003) que, as práticas adotadas não tiveram a intenção de dotar o Estado de maior capacidade de financiar políticas públicas. Ao contrário, segundo o autor, o que estava por trás das reformas era a premissa

---

<sup>11</sup> Segundo Batista (1999) o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado é elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, sendo debatido na Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de setembro de 1995. Em seguida, em novembro de 1995, é aprovado pelo Presidente da República, FHC.

neoliberal que propunha um Estado mínimo ao qual caberia apenas garantir os direitos de propriedade e contratos.

É desta forma que se fundamenta outra premissa da reforma do Estado: a crítica ao projeto neoliberal. Assim a reforma do Estado assumiria um caminho contrário à política neoliberal. A reforma viria promover um incremento do desempenho estatal, criando, sobretudo condições de governança, ou seja, da capacidade de implementar políticas públicas, além de dotá-lo de governabilidade, ou seja, condições institucionais de legitimação, mediante formas inovadoras de gestão pública.

Pereira (2003) afirma que as reformas outrora realizadas segundo o ideário neoliberal visavam um Estado mínimo e provavam ser irrealista, pois este Estado não goza de legitimidade política. Ainda, chega-se nos anos 90 com um Estado que se imobilizava: em crise fiscal, com poupança pública negativa, sem recursos para realizar investimentos e manter em bom funcionamento as políticas públicas existentes, muito menos para introduzir novas políticas públicas.

É em meados dos anos 90 que surge uma resposta consistente, com o desafio de superação da crise: a idéia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas.

Assim, segundo Pereira (2003) na medida em que se tornava claro que a proposta neoliberal de reduzir o Estado ao mínimo era irrealista a questão da reconstrução do Estado tornou-se central.

Sustenta ainda esse autor que se tornou cada vez mais claro que, subjacente à crise econômica estava a crise do Estado e assim conclui: “[...] a solução não é provocar o definhamento do Estado, mas reconstruí-lo, reformá-lo” (PEREIRA, 2003, p. 23).

Desta feita, a crise definiu-se como: uma crise fiscal do Estado, uma crise do tipo de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática de administração do Estado.

Nogueira (2004) as situa nos processos de globalização capitalista. Segundo o autor, o Estado não teria como manter seu perfil estrutural nem seus encargos e atribuições. Este é forçado a agir num ambiente desterritorializado, altamente dinâmico e competitivo, repleto de riscos, turbulências pouco previsíveis. Assim, a opção que o Estado teria era aquela de “[...] converter a si

próprio para ter condições de auxiliar o desenvolvimento econômico e proteger os cidadãos da fúria das desigualdades” (NOGUEIRA, 2004, p. 41).

Para o autor a crise seria tripla:

[...] alcançaria o plano fiscal implicando uma progressiva perda de crédito por parte do Estado, o plano do modelo de intervenção, com o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, e o plano fortemente organizacional, dado o fracasso do padrão burocrático de organização e de gestão responsável maior pelos altos custos das operações estatais e pela baixa qualidade dos serviços públicos (NOGUEIRA, 2004, p. 41).

Antes de discorrer sobre as demais premissas que sustentam a reforma do Estado, são necessárias algumas considerações.

Segundo Batista (1999) os governantes inverteram a centralidade da discussão da crise. Como pôde ser observado sustentam que subjacente à crise econômica estava a crise do Estado. Desta forma se o “culpado” é o Estado sua reforma deve ser proclamada. No entanto coloca o Estado como o verdadeiro responsável pela tragédia aventureira do capital. É nessa direção que o projeto neoliberal fundamenta seus princípios e sob direção do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) obriga os governantes dos países periféricos a reformarem o Estado. São estes organismos que instauram as regras do jogo, isto é, a reforma do Estado, constituindo, portanto um projeto de dominação do capital.

O exposto permite-nos destacar que a reforma não se orienta para o melhor atendimento da população, mas em atendimento ao que foi determinado no encontro que derivou no chamado Consenso de Washington. Assim a premissa que sustenta a reforma do Estado como sendo um caminho contrário ao ideário neoliberal, se assenta numa falsa premissa.

No entanto a idéia de reforma cristalizou-se, pois, o argumento ideológico para a reforma do Estado foi o contrário. Não se mostrou o novo projeto econômico (neoliberal) como causa da reforma, mas, a burocracia e a ineficiência do Estado. Para isso deveria atualizar o padrão burocrático de gestão das operações estatais e o modelo estatizante de intervenção.

É aí se encontra outra premissa da reforma do Estado: o crescimento demasiado do Estado e ainda outra: a administração pública burocrática.

Segundo Batista (1999) data de 1936 a implantação dos primeiros princípios da burocracia no Brasil. A intenção consistia em acabar com as práticas de corrupção e nepotismo exercidos na administração pública patrimonialista<sup>12</sup>. Para isso se utilizou de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional.

No entanto Pereira (2003) discute que com o crescimento do Estado, ou seja, quando ele amplia o seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática - controle hierárquico e formalista dos procedimentos - provou ser inadequada. Essa estratégia, segundo o autor, podia talvez evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara, ineficiente, uma vez que o Estado havia acrescentado às suas funções o papel de provedor de educação pública, de saúde pública, de cultura pública, de seguridade social, de incentivos à ciência e à tecnologia.

Verifica-se segundo o autor, que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público - era lenta, cara e ineficiente, auto-referida, segundo Pereira (2003) pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas do cidadão.

Ao invés da velha administração pública burocrática, uma nova forma de administração pública se fazia necessário: à que visasse a satisfação do interesse público. Assim, para responder a inércia que a administração pública estava enfrentando era preciso implementar em caráter de urgência a estrutura da administração pública gerencial.

Segundo Pereira (2003) a administração pública gerencial: “É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados [...]” (Pereira, 2003, p. 28). Afirma o autor que, enquanto a administração burocrática se concentrava nos processos, definindo procedimentos para contratação de pessoas, para compra de bens e serviços - sem considerar a alta ineficiência envolvida - a administração gerencial

---

<sup>12</sup> Segundo Batista (1999) a administração no Brasil tem seu marco temporal a partir da independência em 1822, momento em que funda o Estatuto Colonial e em seu lugar se estrutura, embrionariamente, o Estado Nacional. Neste primeiro momento se instaura, na estrutura do Estado, a administração pública patrimonialista. As principais características da administração patrimonialista eram: a presença do clientelismo, do apadrinhamento, e, do genrismo. A característica consistia, pois, na privatização do Estado, sendo o empreguismo e o nepotismo a norma.

vem se orientar para os resultados. Consiste em ser flexível, eficiente, orientada para o cidadão, tendo como diretriz a descentralização<sup>13</sup>.

Vale destacar que a administração gerencial surge inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas. No entanto, ressalta Pereira (2003) que não se trata da simples importação de modelos idealizados do mundo empresarial, e sim do reconhecimento de que as novas funções do Estado em um mundo globalizado exigem novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições.

Ainda destaca o autor que a nova abordagem gerencial, parte do reconhecimento de que os Estados contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades tanto na área social quanto na científica e tecnológica.

A nova gerência pública fixa então, como um novo paradigma no terreno da gestão pública, sustentado na forte valorização dos mecanismos de mercado, já que estes seriam mais eficientes para racionalizar procedimentos e organizar atividades. Iniciativas que segundo Nogueira (2004) são:

[...] destinadas a quebrar 'amarras do modelo burocrático', a descentralizar os controles gerenciais, a flexibilizar normas, estruturas e procedimentos. Além disso, trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato (NOGUEIRA, 2004, p. 41).

O crescimento demasiado do Estado e a administração pública burocrática enquanto premissas que fundamentam o projeto de reforma do Estado demonstram que o problema da eficiência tornou-se central. Destaca Pereira (2003) que o Estado, de agente do desenvolvimento, se transformava em seu obstáculo. Assim suas funções precisavam ser delimitadas. A delimitação do tamanho do Estado é expressa através de programas de privatização,

---

<sup>13</sup> A descentralização "engloba tanto a transferência de decisões para as unidades subnacionais, como a delegação de autoridade a administradores de nível mais baixo" (PEREIRA, 1998 apud MONTAÑO, 2003, p. 46). Ainda nas palavras do autor: Ela "obedece ao princípio da subsidiariedade: o que pode ser feito pela cidade, não pode ser feito pela região, o que pode ser feito pela região não deve ser feito pelo poder central. A lógica por detrás dela é simples: as atividades sociais, como educação básica e saúde, e as atividades de segurança local podem ser feitas com um controle muito maior da população se forem realizadas descentralizadamente" (PEREIRA, 1998 apud MONTAÑO, 2003, p. 47)

terceirização e publicização<sup>14</sup>. A reforma gerencial, trabalhando, portanto, em prol da redução do tamanho do Estado, objetivando o alcance de um Estado mais ágil, melhor e mais barato.

No entanto Cardoso (2003) deixa claro que um Estado que se adapta para poder enfrentar os desafios de um mundo contemporâneo não pode ser confundido com a inexistência de um Estado competente, eficaz, capaz de acolher rumos que a sociedade propõe e que requerem uma ação administrativa e política mais conseqüente, nem tampouco significar, segundo o autor, a inércia diante de um aparelho estatal construído em um outro momento da história, concentrando-se na assistencialismo e na produção direta de bens e de serviços. Segundo o autor devemos:

[...] abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força de circunstâncias, concentrava-se em larga medida na ação direta para a produção de bens e de serviços. Hoje, todos sabemos que a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida a sociedade, à iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo [...]. (CARDOSO, 2003, p. 15).

Quando o tema é reforma, os questionamentos que estão presentes referem-se às tentativas de construir Estados e administrações públicas que trabalhem melhor e custem menos e de decidir o que o Estado deve e o que não deve fazer. A transferência para a iniciativa privada da produção de bens e serviços é, pois, o cerne do debate acerca da reforma do Estado. Cardoso (2003) sugere que essa transferência não o desresponsabiliza das políticas sociais, afirmando que não há dúvida que nos dias de hoje, o Estado deve concentrar-se na prestação de serviços básicos à população - saúde, segurança saneamento, educação, entre outros.

O autor considera ingente e difícil a realização dessa tarefa, mas que para bem realizá-la - para efetivamente ser capaz de atender as demandas crescentes da sociedade - é preciso que o Estado se reorganize e adote critérios de gestão capazes de reduzir custos, nada mais é de que implementar a reforma administrativa gerencial.

---

<sup>14</sup> Segundo Pereira (1997) privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em privada; terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio (ex. setor de limpeza, de vigilância) e, publicização consiste em transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal.

Segundo Pereira (2003), os cidadãos exigem do Estado muito mais do que o Estado pode oferecer. E a causa da lacuna que assim se cria não é apenas fiscal, mas também administrativa. Sendo os recursos econômicos escassos, esses podem segundo o autor, ser superados com seu uso eficiente pelo Estado. Neste caso, a administração pública eficiente passa a ter valor estratégico ao realizar a lacuna que separa a demanda social e a satisfação dessa demanda, administração esta que se dá a partir de uma abordagem gerencial.

A administração pública gerencial envolve, portanto, mudança na estratégia de gerencia, mas essa nova estratégia deve ser posta em prática em uma estrutura administrativa reformada. A idéia geral consiste em descentralizar, delegar autoridade, em termos mais específicos: definir claramente os setores que o Estado opera, e as respectivas competências.

Desta forma além de conter no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado todas essas premissas, houve segundo Batista (1999) a preocupação em delimitar com clareza as funções do Estado, conceituando suas áreas de atuação.

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado é possível distinguir quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado.

O núcleo estratégico é o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas. O núcleo estratégico é, portanto, o centro no qual se definem as leis, a política.

As atividades exclusivas é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. São atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Integram esse setor as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos, as agências reguladoras, as agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social.

Os serviços não-exclusivos são todos aqueles que o Estado provê, mas que podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-

estatal<sup>15</sup> (“não-governamental”). Esse setor compreende os serviços de educação, saúde, culturais e de pesquisa científica. Corresponde segundo o Plano Diretor da reforma, ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas.

Por fim, o setor de produção de bens e serviços para o mercado que corresponde à área de atuação das empresas, caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro.

Ressalta Batista (1999) que foi necessário que o governo encaminhasse e alterasse a legislação que regulamentava as formas de propriedade no país. Assim, além da propriedade pública e da propriedade privada, criou-se uma terceira forma: a propriedade pública não-estatal.

Vale salientar, quanto à forma de propriedade, no núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, a propriedade será estatal. “Ao contrário, na produção de bens e serviços há hoje consenso cada vez maior de que a propriedade deva ser privada, particularmente nos casos em que o mercado pode controlar as empresas comerciais [...]” (PEREIRA, 2003, p. 34)

No domínio dos serviços não-exclusivos, segundo o autor em questão, a definição do regime de propriedade é mais complexa:

Se entendermos que devam ser financiados ou fomentados pelo Estado, seja porque envolvem direitos humanos básicos (educação, saúde), seja porque implicam externalidades aferíveis (educação, saúde, cultura, pesquisa científica), não há razão para serem privados. Por outro lado, na medida em que não implicam o exercício do poder do Estado, não há razão para que sejam controlados por ele. Se não têm, necessariamente, de ser propriedade do Estado ou propriedade privada, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal ou - usando a terminologia anglo-saxônica - da propriedade pública não-governamental. ‘Pública’, no sentido de que se deve dedicar ao ‘interesse público’, de que não se visa ao lucro. ‘Não-estatal’ porque não faz parte do aparelho do Estado. (PEREIRA 2003, p. 35)

Com relação aos serviços não-exclusivos, Pereira (2003) afirma que se defendidos pelo burocratismo devem ficar sob o controle do Estado, se defendidos pelos neoliberais radicais, devem ser privatizados. Contudo, explica o autor que os serviços não-exclusivos podem ser financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade, isto é, ser convertidos em organizações

---

<sup>15</sup> “Setor” constituído de organizações não-governamentais e sem fins lucrativos. No entanto, Montañó (2003) argumenta que existe falta de rigor na sua caracterização.

públicas não-estatais, ressaltando ainda que essa alternativa é perfeitamente coerente com a administração pública gerencial.

Nesse caso, o Estado não é visto como produtor como prega o burocratismo-, nem como simples regulador que garante os contratos e os direitos de propriedade - como reza o 'credo' neoliberal - mas, além disso, como 'financiador' (ou 'subsidiador') dos serviços não -exclusivos. (PEREIRA, 2003, p. 35)

Subsídio este repassado diretamente à organização pública não-estatal, mediante dotação orçamentária. No domínio das atividades não-exclusivas a idéia é a fomentação de organizações sociais inclusa esta no setor público não-estatal.

Para dotar de maior eficiência o aparelho estatal, dever-se-ia seguir o caminho da publicização: “a transformação dos serviços não-exclusivos do Estado em *propriedade pública-não estatal* e sua declaração como *organização social*<sup>16</sup>”. (PEREIRA, 1998 apud MONTAÑO, 2003, p. 45).

Pereira (2003) afirma que o Estado pode ser mais eficiente desde que utilize instituições e estratégias gerenciais e organizações públicas não-estatais para executar os serviços por ele apoiados.

Importa destacar que esta abordagem gerencial tem a pretensão de superar a administração burocrática, mediante a privatização, terceirização e publicização de atividades antes prestadas pelo Estado. A reforma gerencial visa, portanto, a transferência de serviços, sobretudo, a chamada publicização, que nada mais é que a transferência de serviços para o setor público não estatal, este último sendo mais ágil, eficiente e barato.

Utilizando da irônica crítica tecida por Montaño (2003) perguntamos: quem poderia imaginar que a melhora do atendimento à população, à cidadania, à democracia<sup>17</sup> fossem os objetivos do FMI, BID, BIRD que deram sustentação ao Consenso de Washington?

Vale destacar que Montaño (2003) afirma que a reforma gerencial não é outra coisa senão a continuidade do ajuste estrutural macroeconômico. Segundo o autor, é a continuidade do ajuste fiscal e a subordinação da reforma gerencial

<sup>16</sup> Cavalcanti (2001) aponta que as organizações sociais têm como principal objetivo, permitir a publicização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos. Setor este já definido no interior do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

<sup>17</sup> Definem uma reforma gerencial supostamente voltada para o cidadão, para a democracia e uma reforma para cidadania.

às necessidades econômicas deste ajuste. Trata de readequar a Constituição brasileira às necessidades do grande capital, de subordinar os princípios da Constituição de 88 aos ditames do FMI, BM e aos postulados do Consenso de Washington.

E, como mascaram esse processo? A chamada publicização, que nada mais é do que a privatização, refletindo a perspectiva de consolidação do espaço público não-estatal e de restrição do nível de atuação do Estado ao papel de promotor e regulador dos serviços públicos. Para Montaño (2003) a dita publicização é na verdade a privatização no que se refere a retirada do âmbito estatal e transferência para a sociedade civil e o mercado dos serviços e políticas sociais, no entanto Pereira (2003) encobre o termo privatização com o termo que ele chama pomposamente de publicização.

Para Batista (1999) a propriedade pública não-estatal era o espaço que necessitava para legalizar o terceiro setor. Cabe frisar que este último Pereira (2003) chama, no dizer de Montaño (2003) “engenhosamente” e “enganosamente” de publicização. E, a dita publicização é na verdade, segundo Montaño (2003) a denominação ideológica dada à transferência da responsabilidade estatal para o chamado terceiro setor.

Vale destacar que é no espaço do terceiro setor que se consolida o espaço público não-estatal, como fenômeno promovido e funcional aos postulados neoliberais, orientados para América Latina no Consenso de Washington.

## 2 TERCEIRO SETOR: UMA COMPREENSÃO DO SEU SIGNIFICADO

### 2.1 Afinal, o que é terceiro setor?

Emerge no cenário atual um novo personagem, mais precisamente, como ressalta Fernandes (1994) um “terceiro personagem”, além do Estado e do mercado - um terceiro setor - caracterizando-se por ser “não-governamental” e “não-lucrativo”<sup>18</sup>, abarcando desde as antigas instituições filantrópicas até as modernas organizações atuantes no plano dos direitos humanos, na defesa de minorias e na proteção e preservação do meio ambiente.

Um terceiro setor não-lucrativo e não-governamental coexiste hoje no interior de cada sociedade com o setor público estatal e com o setor privado empresarial.

Na lógica da nova terminologia, o primeiro setor é comumente reconhecido como o setor estatal, ou seja, o setor público nos seus diferentes níveis: federal, estadual e municipal e nas instâncias executiva, legislativa e judiciária, representando o uso de bens públicos para fins públicos. O segundo setor é aquele que congrega o setor produtivo lucrativo, ou seja, as empresas privadas. Este setor é vulgarmente conhecido como “mercado”. E o terceiro setor, diz respeito às instituições constituídas e estruturadas segundo os princípios e finalidades de um ente privado, porém público, não estatal, não-lucrativo. Nas palavras de Fernandes (1994, p. 41):

[...] iniciativa privada que não visa ao lucro; iniciativas na esfera pública que não são feitas pelo Estado. Nem empresa, nem governo, mas sim cidadãos participando de modo espontâneo e voluntário em um sem-número de ações que visam ao interesse comum.

Portanto o terceiro setor caracteriza-se por não ser Estado nem mercado, não governamental, não lucrativo, utilizado para designar um universo vasto e diversificado de organizações.

---

<sup>18</sup> Segundo Montaño (2003), o conceito referente ao terceiro setor, apresenta falta de rigor teórico. O autor discute diversas debilidades conceituais do termo, dentre elas está o caráter *não-governamental* e *não-lucrativo*. Isso posto, consideramos necessário um maior aprofundamento no que tange essa discussão, que será abordada posteriormente.

O termo “terceiro setor”, correntemente é usado para se referir à ação social das empresas, ao trabalho voluntário de cidadãos, às fundações, organizações sociais. Este termo abarca as Ong’s, organizações comunitárias, entidades beneficentes e braços sociais de empresas, como fundações e institutos.

É o conjunto de atividades das organizações da sociedade civil, portanto, organizações criadas por iniciativas de cidadãos organizados com o objetivo da prestação de serviço público nas áreas de saúde, educação, cultura, moradia, proteção e preservação do meio ambiente, etc.

Essas organizações sem fins lucrativos e não-governamentais constituem aquilo que se denomina terceiro setor, para o qual também existem diversas terminologias: “[...] setor sem fins lucrativos, setor da sociedade civil, setor voluntário, setor social-econômico, setor ONG, setor da caridade, etc.” (SALAMON, 1997, p.90).

## **2.2 O debate ideológico do terceiro setor**

Vale destacar que o terceiro setor vem sendo objeto de inúmeras discussões. Não existe unanimidade no tocante a seu conceito, inclusive porque os conceitos variam conforme a ênfase dada a seus elementos ou características: diferenciação dos “outros setores”, abrangência, finalidade e natureza jurídica das organizações que o compõem.

Há divergências de posições e um intenso debate ideológico que o legitima ou o repudia. Isso se dá a partir de diferentes significados a respeito do terceiro setor e da importância das respostas que estes dão às seqüelas da questão social.

Alguns formam um retrato positivo do seu papel, como um setor capaz de fazer frente aos problemas mais prementes do país. Outros vêem no setor uma ameaça neoliberal de precarização de conquistas sociais, através da defesa do Estado mínimo.

É verdade que o terceiro setor não representa uma novidade nas relações sociais, e sim no seu trato. As instituições já são conhecidas, mas a pujança com que renasce este fenômeno é o novo formato que vem assumindo, sobretudo no que tange a sua interface com o Estado e o mercado, que justifica a retomada do

debate. É nesse sentido que se expressa a novidade do tema. Conceito este também que tem se desenvolvido, sobretudo em tempos de Reforma do Estado.

O terceiro setor faz parte da realidade atual, e não pode ser encarado com naturalidade ou como um acontecimento isolado. Se assim se proceder, estar-se-ia colocando em xeque a própria validade dos debates teóricos e sua utilidade.

Convém ressaltar que o debate aqui desenvolvido, não tem a pretensão de se concentrar nos estudos das instituições tomadas *per sí*. Não é intenção fazer uma seleção das instituições e procurar determinar sua forma de atuação, mas no âmbito de nossa investigação interessa-nos compreender seu verdadeiro papel e significação social. Não tomando, portanto, individualmente as entidades que compõe o terceiro setor, mas compreender a carga ideológica e a funcionalidade ao interesse do grande capital, demonstrando que esse processo é encoberto e sustentado por um debate ideológico que o legitima.

No debate acerca do terceiro setor, Montañó (2003) afirma participar uma gama de autores com perspectivas diversas, tanto representantes do capital quanto do trabalho, de concepções conservadoras e regressivas e de perspectivas progressivas, de ideologia neoliberal e trabalhista, de direita e de esquerda. Cada um, segundo o autor, partindo de análises sociais diferentes, valendo-se de marcos referenciais teóricos distintos e procurando objetivos diversos.

De acordo com o referido autor, podem ser observadas duas grandes tendências teórico-políticas no debate acerca do terceiro setor. Por um lado uma tendência “regressiva”, por outro uma tendência de “suposta” intenção “progressista”.

O caminho regressivo surge no bojo do pensamento neoliberal:

[...] onde se pretende diminuir um Estado que parece ser ora a concretização da ‘tirania da maioria’, ora o ‘caminho da servidão’. Aqui teme-se o Estado como garantidor da perigosa ‘justiça social’ e da ‘igualdade’, e o mercado como promotor da almejada ‘liberdade’; portanto, aqui postula-se o mercado como regulador, no lugar do Estado. (MONTAÑO, 2003, p.63).

A intenção progressista pretende defender a sociedade civil como instância reguladora, no lugar do Estado. “Os autores do ‘terceiro setor’ de ‘intenção progressista’ entendem que aí está radicada sua proposta: a democratização da

sociedade, através da ampliação deste setor” (MONTAÑO, 2003, p.129). O problema, pois, que o autor coloca é que revela a clara funcionalidade desta proposta com o projeto neoliberal. “O caminho de (aparente) ‘intenção progressista’, não conduz a outro sentido senão ao de reafirmar/legitimar o aspecto conservador/regressivo da (contra-) reforma do Estado e do novo trato à ‘questão social’” (MONTAÑO, 2003, p.87).

Chega-se pois, ao terceiro setor com um debate ideológico, ora produzido no interior dos interesses do grande capital, ora surgido numa fração da esquerda de intenção progressista. Porém, como esclarece Montaña (2003) inteiramente funcional ao projeto neoliberal.

O debate sobre o terceiro setor tem sido animado por uma diversidade de autores com concepções políticas diferenciadas, mas, vale ressaltar que este debate é em si mesmo heterogêneo. No entanto, apresenta alguns pressupostos e promessas relativamente consensuais entre quem entende que a saída da crise (do Estado) está no reforço deste setor.

Importa destacar, de acordo com Montaña (2003), que o cerne do debate do tão propalado terceiro setor, festejado por muitos, configura-se como elemento da estratégia neoliberal, representando a perda de direitos da cidadania. Esta advém, segundo explica o autor, exatamente da substituição dos direitos de cidadania, aos quais faz jus todo cidadão, por políticas assistenciais oriundas de setor que se pretende excluir dos limites do Estado.

Na contracorrente dos festejos, Montaña (2003) se propõe a analisar esse fenômeno a partir de um caminho e vertente críticos. Considerando-se sua visível predileção ideológica pelas teorias marxistas, é a partir de tal teoria que o autor demonstra que o tema está imbricado de “funcionalidade para com o projeto neoliberal” (MONTAÑO, 2003 p. 14).

Pretende-se questionar, através desse debate, desde a nomenclatura até os efeitos deste conceito sobre a realidade social em que se insere, pois, como já pôde ser observado, o debate hegemônico presta um grande serviço ao capital. Nas palavras de Montaña (2003, p. 15) “o debate dominante sobre o ‘terceiro setor’ torna-se assim, funcional ao processo de reformulação do padrão de respostas às seqüelas da ‘questão social’, propiciado no interior da estratégia neoliberal de reestruturação do capital”.

De fato, o debate hegemônico encobre, mistifica e ideologiza esse processo, pois, como salienta Montaño (2003) parte da análise de traços superficiais e epidérmicos do fenômeno, estudando de forma desarticulada da totalidade social, desconsiderando o movimento e as tendências das transformações do capital como um todo, não situando o terceiro setor como um fenômeno partícipe dessas transformações gerais e como produto delas.

Portanto o conceito hegemônico expressa-se como uma construção ideológica, e nos faz aceitar esse movimento desconectado da reestruturação do capital e da reforma do Estado, manifestando a aparência, escamoteando e encobrindo a essência do fenômeno.

Encobre o terceiro setor, como bem analisa Montaño (2003) como um processo que se encaixa perfeitamente no projeto de desmonte da atividade social estatal, de reformulação das responsabilidades no trato da questão social. Assim, devemos considerar o terceiro setor inserido em fenômenos sociais mais amplos que o determinam e explicam.

### **2.2.1 Florescimento de instituições do terceiro setor: alcance mundial**

Segundo Salamon (1998), estamos assistindo uma grande efervescência no terceiro setor, a uma gigantesca promoção da atividade organizada, privada e voluntária em todos os quadrantes da terra. Nas palavras do autor:

Crescimento notável vem ocorrendo mundialmente em atividades voluntárias organizadas e na criação de organizações privadas sem fins lucrativos ou não-governamentais. Desde os países desenvolvidos da América do norte, da Europa e da Ásia até as sociedades em desenvolvimento na África, na América e no antigo bloco Soviético, as pessoas estão formando associações, fundações e instituições similares para prestar serviços sociais, promover o desenvolvimento econômico local, impedir a degradação ambiental, defender os direitos civis e procurar realizar inúmeros outros objetivos da sociedade ainda não atendidos ou deixados sob a responsabilidade do Estado. (SALAMON, 1998, p. 5)

Salamon (1998) afirma que o alcance e a escala desse fenômeno são imensos. Segundo o autor está-se no meio de uma revolução associativa global e o resultado é um Terceiro Setor global:

[...] uma impotente **rede de organizações privadas autônomas**, não voltadas à distribuição de lucros para acionistas ou diretores, atendendo a propósitos públicos, embora localizada à margem do aparelho formal do Estado. (SALAMON, 1998, p. 5)

Ainda segundo o autor:

[...] as pessoas estão ganhando ou reafirmando sua confiança na capacidade das organizações voluntárias auxiliarem os idosos, promoverem serviços de saúde, apoiarem movimentos populares, defenderem os direitos humanos, e protegerem o meio ambiente, educarem crianças talentosas e perseguirem muitos outros objetivos semelhantes. (SALAMON, 1997, p.90).

Para Salamon (1998), diversas forças e pressões estão envolvidas e sendo explicativas do extraordinário crescimento e abrangência desse fenômeno. Vale ressaltar que, o autor considera que: “A força mais básica, é aquela de pessoas comuns que decidem organizar-se e tomar em suas próprias mãos a melhoria de suas condições ou a busca de direitos básicos”. (SALAMON, 1998, p. 7).

Salamon (1998) discute que existem diversas barreiras ideológicas que obscurecem a identificação do papel e da escala do terceiro setor. Dentre as barreiras cita o surgimento do Welfare State que colaborou para que o setor sem fins lucrativos permanecesse à margem tanto do debate público quanto da investigação acadêmica. Não deixa, portanto, de mencionar que políticos ligados à esquerda, tenderam a minimizar o papel dessas organizações, e o fizeram, segundo ele, para justificar o crescimento do Welfare State.

A despeito do florescimento das atividades do terceiro setor, Salamon (1998) aponta diversas crises que convergiram para abrir o caminho para o aumento da ação voluntária organizada.

Dentre as crises está a do Welfare State. Este é considerado pelo autor, tanto como uma barreira ideológica que obscureceu a escala do terceiro setor, como também enquanto propiciador do seu crescimento a partir de sua crise. Segundo o autor, o sistema de proteção governamental que havia sido moldado nos anos 50 (no Ocidente desenvolvido), parecia não mais funcionar.

O reduzido ritmo de crescimento econômico global dos anos 70 ajudou a impulsionar a crença de que o gasto social que havia crescido substancialmente nas décadas anteriores estava tomando o lugar do investimento privado. Aliado com a convicção de que um governo sobrecarregado e superburocratizado não

seria capaz de realizar amplas e diversificadas tarefas sociais que lhes estavam sendo designada.

Mais do que simplesmente proteger os cidadãos dos riscos, o *Welfare State* estava, na opinião de vários políticos e analistas, reprimindo a iniciativa, absolvendo as pessoas da responsabilidade individual e estimulando a dependência da população em relação ao Estado (SALAMON, 1998, p. 8)

Ainda nas palavras do autor:

uma [...] crise – a do socialismo também contribuiu para o crescimento do Terceiro Setor [...] Esse fracasso conduziu a busca de novas formas de satisfazer necessidades sociais e econômicas o que estimulou a criação de empreendimentos cooperativos orientados para o mercado e de um conjunto de organizações não-governamentais que oferecem serviços e veículos para a expressão individual, desvinculados de um Estado crescentemente desacreditado. (SALAMON, 1998, p. 9)

No tocante ao crescimento do terceiro setor, Andras Biro (19-- ) apud Salamon (1998, p.7), ativista húngaro, declara que: “Nós estamos testemunhando uma fuga da imaturidade imposta pelo sistema socialista. Pela primeira vez, em 40 anos, tomamos responsabilidade por nossas vidas”.

Salamon (1998) cita ainda, a crise de desenvolvimento como consequência dos choques do petróleo dos anos 70 e a recessão do início da década de 80, tornando os problemas de desenvolvimento tão dramáticos que o autor, para ilustrar, cita que uma em cada cinco pessoas no mundo vive em condições de pobreza absoluta.

Essa realidade conforme explica o autor, estimulou o repensar dos requisitos para o progresso econômico. Um dos resultados tem sido o interesse na auto-ajuda ou no desenvolvimento participativo.

A evidência de um novo florescimento de instituições do terceiro setor de alcance mundial, segundo ele, é incontestável:

[...] uma estratégia de auxílio que enfatiza o engajamento da energia e do entusiasmo das classes populares por meio de variedade de organizações não-governamentais. Ao tornar os pobres participantes ativos em projetos de desenvolvimento, essa abordagem alcançou significativos ganhos de produtividade, ao mesmo tempo em que evitava as fragilidades encontradas, em muitos lugares, nas instituições estatais. O resultado é um crescente consenso a respeito das limitações do Estado como agente de desenvolvimento e das vantagens do

envolvimento das instituições do Terceiro Setor para superar essa deficiência. (SALAMON, 1998, p. 8).

### **2.2.2 A imagem do Estado corrupto e da sociedade civil progressista**

Uma das características do debate ideológico do “terceiro setor” é a idéia da intenção progressista da sociedade civil organizada. Como pôde ser observado, o Estado passa a possuir características de corrupto, burocrático, lento, e o mercado seguindo apenas a lógica do capital (lucro). Por oposição a sociedade civil (transmutado em terceiro setor), seguindo um caminho contrário, incorporado pelos setores progressistas como sendo um setor mais eficiente, menos burocrático, não corrupto e sem fins lucrativos, com todos perseguindo os mesmos objetivos num espaço homogêneo e harmônico.

Segundo Montaño (2003) a discussão é levada para a comparação entre as instituições: a estatal – tratada como burocrática, ineficiente, corrupta, rígida, e em crise (fiscal) – e as organizações do terceiro setor – tidas como dinâmicas, democráticas, populares e flexíveis.

Torna-se, portanto necessário desmistificar a noção de “sociedade civil” organizada progressista. Montaño (2003) discute que quem pediu a inclusão, na política de governo, da questão da reforma da previdência, não foi a Central Única dos Trabalhadores (CUT), ou o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), ou ainda, outros movimentos sociais, que tinham grandes interesses pela a reforma, mas a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), uma categoria que possui interesses diferentes dos citados anteriormente. Todos considerados como integrantes da “sociedade civil”, mas enquanto a CUT, o MST e os movimentos sociais lutam para garantir e manutenção de direitos de cidadãos, a FIESP busca a manutenção de poder, utilizando-se de um papel solidário com a classe operária numa verdadeira despolitização.

### **2.2.3 Terceiro setor: superador da dicotomia público/privado**

Cardoso (2000) discute que, recorre-se a expressão “terceiro setor” para distingui-lo do primeiro, que é o setor público, e do segundo, representado pelas atividades lucrativas. Em suas palavras:

Sua afirmação tem o grande mérito de romper com a dicotomia entre público e privado, na qual público era sinônimo de estatal e privado de empresarial. Estamos vendo o surgimento de uma esfera pública não-estatal e de iniciativas privadas com sentimento público. Isso enriquece e complexifica a dinâmica social. (CARDOSO, 2000, p.8)

Montaño (2003) discute diversas debilidades teóricas do termo, dentre elas destaca que, quando teóricos do terceiro setor entendem este conceito como superador da dicotomia público/privado, este é verdadeiramente um “novo” setor que viria dar respostas que supostamente o Estado já não pode dar e que o mercado não procura dar.

O referido autor destaca ainda que, se o Estado está em crise e o mercado tem uma lógica lucrativa, nem um nem outro poderia dar respostas às demandas sociais. O terceiro setor seria a articulação entre ambos, “público, porém privado”, ou seja: atividade pública desenvolvida pelo setor privado.

Observa, pois, a ironia de Montaño (2003) em sua crítica aos autores do terceiro setor que defendem esse espaço como sendo “público, porém privado”, demonstrando ser uma lógica segmentadora e desarticuladora da realidade social.

O debate do terceiro setor pretende, portanto, a crítica e superação da bipolarização liberal entre Estado e mercado, entre público e privado. No entanto, preserva não uma bipolarização, mas, como explicita Montaño (2003), uma segmentação tripartite da realidade social.

Segundo o autor, mantém-se o Estado autonomizado, como esfera exclusivamente pública, enquanto o mercado é visto como esfera exclusivamente privada. Apenas o chamado terceiro setor conseguiria articular o público e o privado.

A discussão operada no debate do terceiro setor é certamente reducionista e mistificadora. Segundo o autor, equalizam-se todas as organizações deste setor como tendo origem privada e finalidade pública. Nesse sentido Montaño (2003) esclarece que se uma ONG e um movimento social podem ter finalidade pública, no entanto uma fundação ou a intervenção de um candidato a vereador certamente tem finalidade privada. Nessa homogeneização, segundo o autor, perde-se a diferenciação entre as entidades do terceiro setor, não conseguindo pois, distinguir entre o caráter público ou privado, da origem da atividade e da sua finalidade.

#### 2.2.4 A dita não-lucratividade e não-governabilidade

Convém ressaltar que, no que tange à abordagem do caráter não-governamental e não-lucrativo, Salamon (2005) afirma que as organizações são de caráter privado e não têm ligação com o governo:

[...] um conjunto muito amplo de organizações autônomas de caráter privado que não distribui lucros para seus membros. Nessas organizações as pessoas são livres para escolher se participarão ou não, ou seja, são organizações voluntárias. Elas também não são ligadas ao governo. Isso inclui hospitais, educação, organizações não-governamentais voltadas para o desenvolvimento humano (SALAMON, 2005, s. p.)

Da mesma forma, afirma Cardoso (2000):

Recorremos hoje à expressão Terceiro Setor para distingui-lo do primeiro, que é o setor público, e do segundo, representado pelas atividades lucrativas [...] que se define por não ser nem governo nem empresa, por não querer submeter-se nem à lógica do mercado nem à lógica do governamental. (CARDOSO, 2000, p. 27)

Segundo os autores, o terceiro setor caracteriza-se por não ser Estado nem mercado, é não governamental, não lucrativo, voltado, conforme muitos autores afirmam, ao desenvolvimento social.

Em relação ao caráter “não governamental” e “não lucrativo”, Montaño (2003) afirma existir outra debilidade. O autor discute que as chamadas organizações não-governamentais não parecem tão fiéis a seu dito caráter não-governamental quando hoje, passam a ser financiadas por entidades, muitas destas de caráter governamental, por meio das parcerias, ou quando são contratadas pelo Estado (federal, estadual, municipal) para desempenhar, de forma terceirizada as funções a ele atribuídas.

Explica o autor que, ao estabelecer “parceria” com determinada ONG e não com outra, ao financiar uma, e não outra, ou destinar recursos a um projeto, e não a outro, o Estado desenvolve uma tarefa “seletiva”, dentro e a partir da “política governamental”. Questionamento interessante é feito pelo autor, ao interrogar o porquê dos governos não financiarem as organizações do Movimento Sem Terra (MST). De fato a denominação parece enganosa. A dita não-governabilidade dessas organizações encobre o fato de estarem integradas tendencialmente à

política de governo. Querendo ou não, sua sobrevivência, seus projetos, seus recursos, sua abrangência e até suas prioridades, estão fortemente condicionadas pela política governamental.

Quanto ao caráter de “não-lucratividade”, Montañó (2003) esclarece que as organizações como: Bradesco, Roberto Marinho, Bill Gates e outras, não podem esconder seu claro interesse econômico por meio da isenção de impostos, ou da melhora de imagem de seus produtos ou até na função propangandística que estas atividades exercem. Têm, portanto, claro fim lucrativo, ainda que indireto.

O autor afirma que é impressionantemente ingênuo pensar que as atividades filantrópicas das empresas também incluídas no terceiro setor não visam mesmo que indireta e encobertamente a fins lucrativos. No tocante a abordagem à filantropia empresarial, julgamos pertinente transcrever os dizeres de Montañó (2003)

[...] impressionantemente ingênuo pensar que as atividades filantrópicas das empresas (chamadas simpaticamente de ‘iniciativa privada’), também incluídas no ‘terceiro setor’, não visam, mesmo que indireta e encobertamente, a fins lucrativos. [...] Como pensar que a caridade de um candidato a vereador numa favela não tenha fins eleitorais/lucrativos? Como ignorar o interesse de um hotel em diminuir a violência do bairro (claro, não as causas da violência, mas apenas os efeitos) como forma de tranquilizar os turistas e aumentar o fluxo de hóspedes? Como não ter consciência do interesse eminentemente lucrativo e político na atividade filantrópica empresarial? (MONTAÑO, 2003, p. 157)

Montañó (2003) discute que, no caso das ONGs, pesquisas mostram como grande parte dos recursos repassados do Estado para algumas organizações ficam apenas para custear gastos operacionais destas organizações, podendo até incluírem aí o salário de altos funcionários de muitas organizações. Recursos estes recolhido pelo Estado em forma de impostos, e supostamente dirigidos a atividades assistenciais, não chegando, portanto a seus destinatários. Organizações que, segundo Montañó (2003), são:

[...] chamadas popularmente de ‘pilantrópicas’: alguém bem relacionado monta uma ONG, e daí consegue financiamento, a maior parte do qual se destina a seu salário como gerente ou diretor - aí claramente há uma finalidade lucrativa. (MONTAÑO, 2003, p. 58)

De acordo com a debilidade do caráter “não-governamental” e “não lucrativo” discutido por Montaño (2002), compreende-se que na realidade muitas das organizações que compõe o terceiro setor são financiadas por entidades de caráter governamental, o que desmistifica o caráter “não governamental”. Em relação ao caráter “não lucrativo”, as empresas que realizam as ações filantrópicas, buscam na verdade, segundo Silva (2004) obter vantagens em relação aos concorrentes, na medida em que associando uma imagem, um sentimento, uma atitude à uma marca ou produto sejam socialmente reconhecidos como economicamente corretos.

Segundo o autor, é a estratégia de um novo marketing em torno do investimento socialmente responsável. São selos verdes atestando o compromisso com o desenvolvimento sustentável, a marca associado ao slogan “empresa amiga da criança”, etc. “No plano retórico preconiza-se a justiça social. No plano estratégico, busca-se investir no social, preservando o capital”. (SILVA, 2004, p. 161).

### **2.2.5 Nem “terceiro”, nem “setor”**

Segundo Montaño (2003) o “terceiro setor” assim chamado pelos autores, nem é terceiro, nem é setor. Em outras palavras, se não ficou ainda claro: o chamado terceiro setor representa uma denominação equivocada para designar um fenômeno real. Por ser um termo equivocado – e Montaño (2003) esclarece que isto não é um acidente teórico -, leva a pensar este fenômeno como sendo de organizações da sociedade civil, conduzindo, portanto, a uma desarticulação do real, propiciando, uma maior aceitação do fenômeno em questão: em lugar das organizações do Estado (burocrático e ineficiente) ou do mercado (lucrativo) para responder às demandas sociais, as organizações da sociedade civil assumem essa tarefa.

Montaño (2003) discute o terceiro setor como portador da função de encobrir e desarticular o real. O seu termo é construído com um recorte do social, pois terceiro setor indica a existência de um primeiro e segundo setores, assim fazendo uma divisão do social em três setores: o primeiro representado pelo Estado (político), o segundo pelo mercado (capital) e o terceiro pela sociedade civil.

A idéia de terceiro setor está induzindo, portanto, a pensar em uma separação do político, econômico e social, pois o político corresponde o primeiro setor o Estado, o econômico ao segundo, o mercado, e o social ao terceiro setor o da “sociedade civil”. Cria-se assim uma desarticulação não apenas das esferas, Estado, mercado e sociedade, mas também do político, econômico e social, como se cada um pudesse seguir caminhos opostos, separados e autonomizados.

Montaño (2003) nos leva a pensar que, esse debate hegemônico nos induz a acreditar que existe uma política econômica neoliberal que prioriza ou privilegia o pagamento da dívida externa, das altas taxas de juros, o socorro aos bancos supostamente falidos, o socorro ao capital e uma política social que seguisse um caminho diferente. Mas esclarece que a política social não apenas está articulada à política econômica, mas também esta submetida à sua lógica.

O debate acerca do terceiro setor demonstra que este opera uma desarticulação do real. Porém, se visto numa perspectiva crítica e de totalidade, entende que este conceito resulta inteiramente ideológico e inadequado ao real. A realidade social não se divide em “primeiro”, “segundo”, e “terceiro” setores. Essa divisão tem a finalidade de produzir o efeito político e ideológico de entender de forma desarticulada o Estado, o mercado e a sociedade civil, sendo, portanto, um debate mistificador do real.

Segundo Montaño (2003), ao identificar o Estado e mercado como respectivamente primeiro e segundo setor e a sociedade civil como terceiro setor, pode-se dizer, como bem observam alguns autores, que o terceiro setor na realidade “é o primeiro setor”. O autor discute que se o terceiro setor é identificado com a sociedade civil e se é a sociedade civil que historicamente produz suas instituições o Estado, o mercado, etc., há primazia histórica da sociedade civil sobre as demais esferas.

Na verdade, e como bem observa Montaño (2003) o real não se apresenta dividido em setores, mas sim em articulações de relações sociais que perpassam por todas as esferas: mercado, produção, sociedade civil, as relações e vida cotidiana, ou seja, o “terceiro setor” não é um fenômeno isolado, mas é parte do movimento e das tendências resultantes das transformações do capital, sendo um produto delas.

### 2.2.6 Terceiro setor: conceito que antes confunde do que esclarece

Montaño (2003) defende também que a questão do termo “terceiro setor” mais confunde do que esclarece. Segundo o autor, integram o terceiro setor as organizações não-governamentais, as organizações sem fins lucrativos, as organizações da sociedade civil, instituições culturais, associações de moradores, comunitárias, dentre outras. Reúne tanto o Movimento dos Trabalhadores sem-Terra como a Fundação Roberto Marinho, as creches comunitárias (conquistas de moradores) como a caridade individual, etc. Assim Montaño (2003) nos leva a refletir sobre esse conceito que reúne no mesmo espaço organizações formais, atividades informais, voluntárias e/ou individuais, classe trabalhadora e classe capitalista, etc.

O terceiro setor reúne diversas organizações, que segundo Montaño (2003)

[...] antes de esclarecer sobre um ‘setor’ da sociedade, mescla *diversos* sujeitos com aparentes igualdades nas atividades, porém com interesses, espaços e significados sociais diversos, contraditórios e até mesmo contraditórios. (MONTAÑO, 2003, p. 57)

De fato, é “um conceito que antes confunde do que esclarece” (MONTAÑO, 2003, p. 56). Portanto, é um termo que mais esconde do que revela seus significados. É por isso que podemos afirmar, e como nos ensina Montaño (2003) que o termo terceiro setor é carente de rigor teórico. Segundo ele, não é precisa a caracterização do espaço que ocupa, antes confundindo do que esclarecendo.

Isso posto, permite-nos constatar o terceiro setor como sendo carente de rigor teórico, sendo um conceito que esconde seus verdadeiros significados. Isso é possível com o debate dominante sobre o terceiro setor, que se torna funcional ao capital ao tratar do terceiro setor numa perspectiva endogenista, se concentrando nos estudos das ONGs, nas fundações, nas associações comunitárias, nos movimentos sociais etc., e desconsiderando processos tais como a reestruturação produtiva, a reforma do Estado, enfim, descartando as transformações do capital promovidas segundo os postulados neoliberais.

Vale ressaltar que ao operar, portanto, uma transferência do fenômeno real para um debate sobre organizações em determinado âmbito (ou setor), o que ocorre é uma verdadeira transformação de uma questão político-econômico-

ideológica numa questão meramente técnico-operativa. Opera-se uma verdadeira despolitização.

Não se debate a função social das respostas às demandas sociais, seus fundamentos, responsabilidades, ao contrário, discute-se isoladamente um determinado setor que sendo flexível, democrático, pode, e muito, contribuir no tocante às respostas sociais, numa verdadeira despolitização de tal resposta e numa verdadeira setorização do real. A gestão social<sup>19</sup> vai sendo despojada do conteúdo político de gestão das necessidades dos cidadãos, mediante a separação de um setor, que ora se encontra apto a responder pelas demandas e necessidades dos cidadãos.

Mas ressalta o autor, que, para o desvelamento do fenômeno real é necessário buscar compreendê-lo na totalidade social, nas transformações sociais e tendências sociais atuais.

Segundo Montañó sob uma perspectiva crítica e de totalidade, o que é chamado de terceiro setor refere-se na verdade:

[...] a um fenômeno real inserido na e produto da reestruturação do capital, pautado nos (ou funcional aos) princípios neoliberais: um novo padrão (nova modalidade, fundamento e responsabilidades) para a função social de resposta às seqüelas da 'questão social', seguindo os valores da solidariedade voluntária e local, da auto-ajuda e da ajuda-mútua. (MONTAÑO, 2003, p.22)

Desta forma o conceito e o debate sobre o "terceiro setor" presta um grande serviço ao capital e aos princípios neoliberais na luta pela hegemonia e no processo de reestruturação do capital, particularmente no que se refere ao afastamento do Estado das respostas à questão social.

A polêmica sobre o terceiro setor está lançada. Veremos a seguir, como este setor se constituiu historicamente no Brasil.

---

<sup>19</sup> "Quando falamos em gestão social, estamos nos referindo à gestão das ações sociais públicas. A gestão social é em realidade a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. A política social, os programas sociais, os projetos sociais são canais de respostas a estas necessidades e demandas" (CARVALHO, 1999, p.19).

### **3 TERCEIRO SETOR: NOVOS “RÓTULOS” EM VELHAS “GARRAFAS”**

#### **3.1 Terceiro setor no Brasil: as marcas de sua origem**

As organizações que compõe o terceiro setor evidentemente não são novas. O trabalho desenvolvido pelas instituições do terceiro setor, sobretudo pelas entidades sociais conhecidas como filantrópicas é bastante antiga, e marcam, no Brasil, uma antecedência lógica e histórica. Remonta à colonização portuguesa, ao domínio da igreja católica até o século XIX. Posteriormente remonta ao Estado Novo de Vargas e mantém-se vigorosa ao longo da ditadura militar brasileira, se fortalece e se expande vinculada às ações de defesa da cidadania, nos movimentos sociais da década de 70 e nos anos 80 - já agora inserida no segmento mais amplo do terceiro setor.

No Brasil, o termo terceiro setor passa a ser utilizado a partir da década de 90, abrangendo uma considerável diversidade de organizações.

Julgamos necessário construir o retrospecto histórico das ações que culminam hoje na denominação “terceiro setor”, tornando-se incontestemente o resgate das instituições que o compõe, demonstrando que estas não são novas mas, que estão inseridas dentro de uma moderna lógica de transformação do capital.

##### **3.1.1 Esmola: forma primitiva de proteção social**

Segundo Mestriner (1992) no período colonial, o interesse não era desenvolver o próprio país, mas sim, enriquecer a “terra mãe”. Assim o Estado português pouco ou nada se importava com a pobreza que aqui se generalizava. Dada à ausência de iniciativas oficiais, a esmola era a única instituição a se recorrer. Era, pois, a forma de proteção social colonial.

A benemerência configurou historicamente as ações na área social, na forma de auxílio material, moral, esmolas, etc. A igreja criou os diáconos, que visitavam os assistidos e mediavam suas necessidades; as misericórdias coletavam esmolas para ajudar principalmente os órfãos.

O papel da igreja será fundamental na gestação de quaisquer espaços, iniciativas e valores ligados ao que podemos chamar, segundo Landim (1993) de atividades filantrópicas na época colonial. Vale ressaltar que com a constituição de 1824 oficializava o catolicismo como religião de Estado e o Brasil constitucionalmente se vincula à Igreja Católica, e durante a maior parte da história do Brasil o catolicismo será religião oficial.

Era a igreja que organizava o espaço social. Rituais religiosos como batismo, matrimônio, funerais, eram condições do reconhecimento social do indivíduo. Landim (1993) esclarece que pensar essa sociedade passava necessariamente pela Igreja e seu papel de órgão público na organização da sociedade civil.

Segundo Oliveira (1985) apud Landim (1993) as instituições religiosas como capelas, confrarias, irmandades, formavam os espaços por onde passava a vida social. Funcionava como registro civil, como escolas, centro de festas, lazer, e mesmo como organizações de ajuda mútua, de assistência médica e social.

Portanto, onde quer que encontremos, nos primeiros séculos da colonização, organizações encarregadas de assistência social, do ensino, da saúde, encontramos a igreja e, como ressalta Landim (1993), com mandato do Estado na sua promoção. Salientando ainda que são entidades com fronteiras ambíguas e não demarcadas entre o público e privado, entre objetos confessionais e civis.

É no catolicismo das devoções, das festas que o indivíduo vai encontrar as associações voluntárias, como as irmandades e confrarias, através das quais têm acesso aos serviços sociais, ao lazer e à convivência social.

Uma das confrarias que se sobressaiu por ter-se espalhado por todo o país e ter se constituído através da história e, até hoje, exemplo típico de entidades sem fins lucrativos na área da saúde, sendo ainda através dela que, segundo Holanda (1985) apud Landim (1993) o Estado tomou as primeiras medidas nesse setor, foram as Irmandades da Misericórdia.

Datando de 1.543, a primeira entidade do país criada para atender desamparados, a Irmandade da Misericórdia, é instalada na capitania de São Vicente. O Estado era ausente na área social. Com esmolas se constituíam pequenos dotes para órfãos e se compravam caixões para os pobres. Como explicita Mestriner (2001, p. 40):

A primeira e duradoura instituição de assistência criada em vários pontos do país, transplantada de Lisboa e pautada no modelo da esmola foi a Irmandade da Misericórdia, que inicialmente dava dotes aos órfãos e caixão para enterros dos pobres.

São as Irmandades da Misericórdia responsáveis pelos primeiros hospitais, asilos e manicômios brasileiros. Ainda segundo a autora:

Em todo o Brasil, as práticas assistenciais com maior visibilidade foram realizadas pela Irmandade da Misericórdia, que para manter seus orfanatos e Santas Casas possuíam como provedor-mor, os próprios governadores, inaugurando já a forma de transferência das responsabilidades do poder público para ações de benemerência. (MESTRINER, 1992, p. 38)

Segundo a mesma autora, o caráter era sempre de benesse, desenvolvido por particulares. O Estado brasileiro segundo Coimbra (1984) apud Mestriner (1992) se limitava a reconhecer as Irmandades, permitir isenções e outras contribuições esparsas e a administração dos serviços eram de responsabilidade da entidade.

Nesse período é a esmola, a solidariedade parental e uma assistência restrita a poucos espaços institucionais, os recursos a que os pobres podiam recorrer para minorar os seus males.

O que se poderia chamar de “associações voluntárias”, as entidades privadas de serviços de saúde, serviços sociais, educação, criadas durante os três primeiros séculos no Brasil, existiram basicamente no espaço da Igreja Católica sob sua égide, permeadas, portanto, pelos valores da caridade cristã, dentro do quadro do catolicismo que se implantara no país.

Criadas com preocupação caritativa e beneficente, localizadas junto a conventos e igrejas católicas, não se faz referencia a noção de direitos. Vinculam-se às ações sociais desenvolvidas, à época, expressões tais como “benemerência” e outras ainda hoje utilizadas, tais como, “assistencialismo”, “caridade”, etc. Portanto, até a primeira república as ordens religiosas foram exemplos expressivos da ação social.

### 3.1.2 Limiar da República: sujeitos sem direitos

O século XIX marca a quebra da união entre Igreja e Estado<sup>20</sup>. A separação definitiva é institucionalizada após a Proclamação da República, quando a Constituição de 1891 estabelece a liberdade de culto, proíbe subvenções governamentais aos templos e às instituições educacionais religiosas, reconhecem a validade apenas para casamentos civis e seculariza a educação.

Segundo Landim (1993) a Igreja uma vez independente vai reformar-se e recompor-se. Com apoio da Santa Sé - e obedecendo ao movimento em escala mundial de transformação dos aparelhos religiosos iniciado no Pontificado de Pio XI - reforma-se o clero e multiplicam-se rapidamente o efetivo dos agentes religiosos no Brasil, com o envio ao país de padres, freiras. Conventos são criados ou reabertos, fundam-se paróquias e criam-se novas associações de leigos com finalidade devocional e também caritativa e assistencial.

Os recursos para todo esse processo de reestruturação partiam dos fiéis para realização de serviços religiosos (missas, sacramentos) e para obras religiosas (fundação e manutenção de escolas e seminários).

As contribuições para obras religiosas e sociais provinham especialmente das classes abastadas. É sem dúvida, segundo Oliveira (1985) apud Landim (1993), um elo entre a burguesia e o aparelho eclesiástico ocorrido num período de nascimento da indústria brasileira.

Segundo Mestriner (1992) as ações assistencialistas vão ter um rápido desenvolvimento e ainda em face da incapacidade e desinteresse do Estado, vão ser desenvolvidos por particulares e acentuadamente pela igreja católica, tendo como elemento novo a participação de leigos.

Desta forma, o período da República Velha, também caracterizou-se pelo monopólio da igreja na área social. Nesse período o Estado Oligárquico esteve praticamente de costas para os problemas sociais que atingiam a maior parte da população. No tocante ao que se refere às políticas sociais, o poder público se apresentava como uma figura indiferente e até mesmo ausente. Foram as

---

<sup>20</sup> Segundo Silva (1992), o ponto conflitivo foi a reação do episcopado brasileiro contra o padroado e o beneplácito, instrumentos juridicamente instituídos que submetiam a Igreja ao Estado e transformava os membros do clero em funcionários públicos dependentes do governo.

instituições religiosas que desempenharam um papel protagonizador e quase exclusivo na área social. Financiadas pelos setores oligárquicos, coube a elas o papel de atenuar os sofrimentos dos miseráveis, motivados pela caridade cristã. Os pobres, por sua vez, ainda constituíam-se como sujeitos sem direitos e objetos da bondade de seus benfeitores. É nessa fase que cunham-se termos como “filantropia” e “mecenato”.

É ainda nesse período que surgem as sociedades mutualistas, de caráter secular, que vão ganhando importância a partir de meados do século XIX. Nesse período, a preocupação central girou em torno do seu papel político enquanto organização que estão, na origem, ligadas à ação sindical. As sociedades beneficentes de auxílio-mútuo são geralmente tratadas como importações de modelos europeus trazidos pelas levas de imigrantes que formaram o primeiro contingente de mão-de-obra para a nascente indústria brasileira.

Uma das formas iniciais de manifestação coletiva dos trabalhadores foi o mutualismo ou a organização de sistemas de socorro mútuo. A identidade nas dificuldades entre os grupos de ocupação ou de imigrantes, somada algumas vezes à aspiração de romper sua subalternidade e mostrar força, potenciam as organizações de socorro mútuo. [...] (SPOSATI, 1988, apud MESTRINER, 1992, p. 47)

As sociedades de auxílio-mútuo davam a seus membros assistência médica, farmacêutica, ajuda em caso de enfermidade, desemprego, invalidez ou morte. Landim (1993) destaca que não se encontram muitos estudos sobre sua ação propriamente “previdenciária” e assistencial, seu alcance, seu peso, suas formas de funcionamento e de adesão, salientando ainda que o chamado “mutualismo” vai ser considerado um capítulo encerrado na história do país a partir da década de 30, quando se cria a legislação trabalhista e previdenciária.

Arregimentando trabalhadores, algumas destas associações pouco a pouco foram tornando-se mais classistas e politizadas. Sob a condução de correntes de imigrantes europeus, principalmente anarco-sindicalistas<sup>21</sup> de origem

---

<sup>21</sup> “No Brasil, o **anarco-sindicalismo** foi a corrente mais importante e atuante nos movimentos operários, pelo menos até 1920. Influenciados pelo sindicalismo francês, os anarco-sindicalistas pregavam que a formação de uma nova sociedade e a luta contra o Estado deveriam ser da competência dos sindicatos. Para eles os sindicatos deveriam assumir a luta em prol da melhoria de vida do operariado e da emancipação social. Os anarco-sindicalistas defendiam a tese de que os sindicatos poderiam ser ‘as bases de uma organização econômica da sociedade, depois da vitória da revolução, na qual a greve desempenharia um papel fundamental’ (SILVA, 1992, p. 229).

espanhola e italiana, cresce e radicaliza-se um movimento sindical caracterizado por freqüentes greves e choques com o aparelho repressivo acionado pelos sucessivos governos republicanos.

A última década da República Velha marca a crise das oligarquias dentro de uma agenda mudancista. É um período marcado pela greve geral de 1917; pelo surgimento do anarco-sindicalismo; pela fundação do partido comunista; pelo movimento tenentista<sup>22</sup>, etc. Isso posto, percebe-se uma mudança no cenário político brasileiro. É no final da década de 20 que esses movimentos alcançaram força e poder suficiente para se constituir em um novo agente político a exigir maior atenção por parte do Estado.

### 3.1.3 1930: Estado Onipresente?

Segundo Santos (1979) apud Landim (1993) nesse período há uma ampla intervenção do Estado na economia e na sociedade. Moderniza-se o país com ênfase na diferenciação da estrutura produtiva, na acumulação industrial e na regulamentação social.

Vale destacar que na América latina, conforme explicita Montañó (2003), a transição para a consolidação do sistema capitalista apresentou características substanciais. Consolidando, pois, um capitalismo oligárquico<sup>23</sup>- dependente, que ainda no século XIX e início do século XX, como ressalta Cueva (1983) apud Montañó (2003), estava baseado no latifúndio tradicional e num esquema colonial de exportação de produtos industrializados. Cueva (1983) apud Montañó (2003) qualifica de reacionário ou oligárquico o desenvolvimento capitalista latino-americano.

Mantém-se, pois, no processo capitalista latino-americano, elementos ideológicos, culturais e até relações sociais e produtivas, próprios dos sistemas latifundiários, servil e escravocrata. E nasce, na América Latina, o capitalismo

---

Segundo o autor, as idéias anarquistas foram divulgadas e defendidas no Brasil pelos imigrantes italianos, espanhóis e portugueses.

<sup>22</sup> Segundo Silva (1992) dentro os movimentos sociais e políticos que marcaram a década de 20 e resultaram no declínio e derrubada das oligarquias está o movimento tenentista. É, pois, um movimento político militar da jovem oficialidade do exército, que movidos pelo descontentamento generalizado com as “apodrecidas e corruptas” instituições da República Oligárquica visava assumir o poder político.

<sup>23</sup> A palavra oligarquia diz respeito: a governo de poucas pessoas; ou preponderância dum grupo na direção dos negócios públicos.

industrial, subordinado a uma nova forma de colonialismo: a dependência tecnológica e financeira mantendo as características de colonial e dependente dos nossos países.

Assim, Montaño (2003) esclarece que o capitalismo latino-americano, de base oligárquica e dependente, é constituído como um sistema “desindustrializado”, de exportação de matérias primas e importação de produtos industrializados dos países “centrais”. Posteriormente desenvolve-se no Brasil, como em outros países da região, a industrialização por substituição de importações.

Segundo Montaño (2003), o desenvolvimento da industrialização demandou forte intervenção estatal, para isso, segundo o autor, constituem-se acordos “antioligárquicos” e “industriais”, que segundo Montaño (2003), alguns autores caracterizam como “pacto populista”<sup>24</sup>

Em nome da harmonia social, do desenvolvimento e da colaboração entre as classes, procurará repolitizá-las e discipliná-las no sentido de as transformar em poderoso instrumento de expansão e acumulação. A política social formulada por este Estado - que tomará forma principalmente através da legislação trabalhista, sindical, previdenciária e assistencial - se constituirá num dos elementos centrais (CARVALHO (1980), apud MESTRINER, 1992, p. 51).

O país entra, portanto, na era da urbanização e da industrialização que passaram a moldar a nova atuação da elite econômica. O Estado de Vargas reconhece a importância em atender as reivindicações populares e este busca ocupar a posição de “pai dos pobres”.

A Constituição de 1934 traz avanços nos sistemas de proteção. Introduce um sistema de financiamento com três parceiros no custeio da Previdência (União, empregadores e empregados) regra esta que se manterá em todas as seqüentes leis.

A proteção, agora mantida por essa contribuição tríplice, passa ao status de seguro, saindo, segundo Balera (1989) apud Mestriner (1992), do estágio primitivo da proteção e ingressando na etapa do seguro social que se completará

---

<sup>24</sup> O populismo se caracteriza numa política fundada no aliciamento das classes sociais de menor poder aquisitivo. Consiste numa ação política que toma como referência e fonte de legitimidade o cidadão comum, cujos interesses pretende representar.

com o advento da Constituição de 1988, com a qual o Brasil vai ingressar na era da Seguridade Social.

Nesse período (1934) introduziram-se inúmeros instrumentos de proteção a riscos sociais como doença, invalidez, velhice, morte e ainda acidente no trabalho e maternidade, definindo-se jornada de trabalho, descanso semanal, férias, trabalho de menor e estabelecendo o salário mínimo.

Cueva (1983) apud Montañó (2003) esclarece que tal avanço não se realiza espontaneamente pela generosidade da burguesia industrial, mas, sobretudo através de enfrentamentos contínuos entre esta e o proletariado. Ainda acrescenta que a burguesia fortalecida pela parte excedente que captou pôde até realizar alguns gestos sociais, com os quais ratificou a condição de Welfare State.

“Surge então, mesmo que tardiamente e inacabadamente uma espécie de Estado Social intervencionista”. (MONTAÑO, 2003, p. 32). Ainda nas palavras do autor “Assim, a tardia e dependente construção de uma sociedade brasileira industrializada, fundada no trabalho urbano assalariado, propicia constituição de um também tardio e inacabado Estado protecionista”. (MONTAÑO, 2003, p. 32)

Inaugura-se, portanto, a inserção do Estado na regulação capital e trabalho. E com toda essa intervenção do Estado, qual é o lugar para as organizações privadas sem fins lucrativos? Certamente, como salienta Landim (1993) a obsessão em torno de um Estado onipresente tem impedido a visão e análise de iniciativas e associações civis possivelmente existentes.

Ao nível legal, isso é indicado já em 1935, com a promulgação de lei estabelecendo a Declaração de Utilidade Pública como um instrumento para a regulação e colaboração entre entidades particulares sem fins lucrativos e o Estado.

Vale salientar que Entidade de Utilidade Pública é uma expressão de natureza legal. Refere-se, a um status ao qual podem ter acesso as organizações sem fins lucrativos. Visava, portanto determinar o conjunto de condições pelo qual o Estado reconhecesse formalmente em uma entidade de caráter assistencial ou cultural qualidades que a tornam de interesse para a coletividade, fazendo jus a auxílio financeiro por parte do Estado. Além das imunidades fiscais, as entidades consideradas de utilidade pública fariam jus a uma série de vantagens quanto à obtenção de recursos.

Em 1938 é criado outro órgão encarregado de executar a colaboração entre entidades sem fins lucrativos e o Estado: o Conselho Nacional do Serviço Social - CNSS, cabendo a este a emissão do certificado de entidade de fins filantrópicos. Entidades inscritas no CNSS estariam aptas a receber subsídios governamentais.

E é também desse período (1942) a criação do órgão governamental responsável pelo atendimento dos setores fragilizados da população como crianças pequenas, nutrizes, gestantes e idosos: a Legião Brasileira de Assistência - LBA. Segundo Landim (1993) estatutariamente assegurou-se sua presidência às primeiras-damas da República e seu patrimônio deveria ser constituído através de doações - contribuições particulares - e recursos públicos.

É importante destacar que a LBA não foi constituída como agência prestadora de serviços sociais. Dever-se-ia reservar exclusivamente às entidades sem fins lucrativos, religiosas ou não, a prestação de serviços, através de convênio estabelecido com esse órgão governamental.

Mestriner (2001) discute que a seqüência de leis, portarias e resoluções que regeram a vinculação desse setor ao Estado, desde 1935, nas quais se explicitara o apoio às entidades sociais pelo título de “utilidade pública”, vindo a seguir a criação do CNSS, consolida a estratégica aliança do Estado com a sociedade civil, via filantropia.

Landim (1993) ressalta que, nesse período do Estado Novo<sup>25</sup>, reservaram em seu projeto centralizador e autoritário um papel às entidades sem fins lucrativos. Receberam isenções, incentivos fiscais e financiamento governamental.

Vale portanto ressaltar que, apesar do avanço em face da fase “previdencialista” da política social brasileira, Médici (1989) apud Landim (1993) ressalta que ela, ao conceder benefícios apenas aos que estavam ligados ao aparelho produtivo, deixando de fora a grande maioria da população, não elimina, mas sim convive com as estruturas da fase “assistencialista” anterior. Sendo evidente nesse terreno o pacto costurado pelo Estado com igrejas e outras organizações da sociedade civil.

---

<sup>25</sup> Estado autoritário (1937 -1945). Golpe continuísta de Getúlio Vargas no poder.

Desta forma, as marcas do período de modernização e industrialização iniciado com Vargas, não eliminam a existência das associações privadas sem fins lucrativos na área da saúde, educação e assistência social. Não só essas organizações proliferaram, como também foi acentuado o processo de colaboração com o governo. Permanece, pois, nesse período, segundo Mestriner (1992) a filantropia privada, em parte já subvencionada pelas diferentes instâncias de governo.

Ainda vale salientar que nesse período a Igreja, ao atuar sobre a questão social, negará as transformações econômicas e sociais para atuar em seus efeitos. Sua atuação não se caracterizará apenas como uma forma de intervenção ideológica, que se baseia no assistencialismo como suporte dessa atuação. Os efeitos são porém, essencialmente políticos: o enquadramento das populações pobres e carentes. Assim se reduz mais a uma política de ajustamento: harmonizar as classes em conflito.

Segundo Carvalho (1980) apud Mestriner (1992) nesse período o governo contará com a Igreja que, com seu conjunto de normas servirá de freio ao operariado. Segundo o autor a Constituição de 1934 apesar de grandes avanços quanto a conquistas trabalhistas, estreita os laços entre o Estado e a Igreja: reconhece o catolicismo como religião oficial, garantindo a institucionalização de alguns princípios ideológicos fundamentais como a indissolubilidade da família, o reconhecimento do casamento religioso pela lei civil, etc, e a sua função de controle social e político.

A ação social, por sua vez, se desenvolve ainda mediada por aquelas organizações sem fins lucrativos ou por voluntários, “num obscuro campo de publicização do privado, sem delinear claramente o que nesse campo era público ou era privado”. (MESTRINER, 2001, p. 17)

Embora algumas conquistas sociais tenham ingressado na agenda do Estado, este ingresso se fez, segundo de forma dúbia.

[...] mais reconhecendo o conjunto das iniciativas organizadas da sociedade civil no denominado campo dos ‘sem fins lucrativos’ do que propriamente reconhecendo como de responsabilidade pública e estatal as necessidades da população atendida por tais iniciativas. (MESTRINER, 2001 p. 17)

Assim, historicamente se voltou para a introdução de mecanismos de apoio às organizações, e não diretamente à população.

O reconhecimento estatal das necessidades da população permanece, mediado por àquelas organizações, pois se constituem práticas passíveis de serem tratadas com sobras de recursos, diferentemente de sua inserção no campo de política pública, que exige responsabilidade, compromisso e orçamento próprio. Mais vantajoso então, é a concessão de qualificações e subvenções do que alçá-las no espectro de política social.

A Igreja mantém sua importância no campo da assistência aos pobres complementada agora pela presença do Estado. Apesar desses avanços, os pobres ainda não se constituem como sujeitos de direitos. A caridade dos cristãos para com seus fiéis é em parte substituída pela "caridade" do Estado.

Com o final da Segunda Grande Guerra, o Estado autoritário (Estado Novo) instaurado por Vargas entra em crise. De um lado os setores industriais buscando se associar ao capital internacional, de outro o fortalecimento dos sindicatos e do trabalhismo exigindo por parte do governo as prometidas reformas de base<sup>26</sup>, levam ao colapso o recente regime democrático, instaurado pela constituição de 1946.

### **3.1.4 O militarismo – o período tecnocrático da modernização e centralização do Estado**

Ao longo do período militar, todo o poder concentrava-se nas mãos do Executivo Federal, passando a segurança nacional, segundo Mestriner (1992) a ser o eixo convergente de todas as políticas. As políticas sociais acabam assumindo um caráter cada vez mais assistencialista, combinando-se a assistência à repressão.

Desta forma, no período militar, o Estado assume a exclusividade nas políticas sociais, adotando na área social uma postura controladora e criando grandes estruturas hierarquizadas e centralizadas. São dessa época a criação de numerosos programas sociais como o Movimento de Alfabetização de Adultos

---

<sup>26</sup> Segundo Silva (1992), estas foram assumidas diretamente pelo governo Goulart. As reformas de base consistiriam em reforma - agrária, tributária, fiscal, educacional, lei sobre remessa de lucros, entre outras.

(MOBRAL) e Central de Medicamentos (CEME). São marcadamente políticas compensatórias, de fato, com vistas a minorar a crescente pobreza em função da aceleração do crescimento econômico.

É entre 1964 e meados de 1970 que desenvolveram-se políticas de massa e de cobertura significativa. É nesse período que instituem-se o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) o Plano de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), incluem-se os trabalhadores rurais na proteção social e ampliam-se os benefícios para os trabalhadores urbanos.

Soares (2001) apud Montañó (2003, p. 34) afirma que é “no pós - 64, ao longo do período de autoritarismo, que se consolida o arcabouço político-institucional das políticas sociais brasileiras”.

As políticas sociais passaram por uma modernização administrativa e por uma centralização. Entre 1964 e 1985 tomam-se medidas no sentido da organização de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados nas áreas de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação). Reúnem-se os antigos institutos previdenciários sob uma única administração política e financeira - Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), submetendo-se todos os trabalhadores às mesmas regras.

No entanto Mestriner (1992) destaca que, o Estado vai criando um aparato burocrático pesado, consumindo mais recursos com sua máquina administrativa e exercendo cada vez maior seletividade junto ao usuário. A produção destes organismos segue a lógica do retalhamento social, criando serviços, projetos e programas marcados pela setorialização, fragmentação e descontinuidade, lógica essa que perdura até hoje.

Vale destacar que é no período tecnocrático que a política social se afirmou como um meio importante de acumulação de riquezas. Os programas sociais que passaram a ser desenvolvidos desde então tinham como objetivo prioritário atender aos interesses específicos do capital. A política social esteve fortemente submetida ao critério da rentabilidade econômica, negligenciando sobremaneira qualquer intento de satisfação de necessidades básicas. Casos exemplares, segundo Pereira (2002) foram o INPS, que passou a sustentar a iniciativa privada da assistência médica; e o da política educacional, que teve como principal função preparar recursos humanos para o desenvolvimento econômico.

Landim (1993) destaca que o aumento significativo da intervenção do Estado na área social conjuga-se a um amplo processo de privatização, orientado pela lógica de mercado na aplicação de recursos públicos. A autora destaca que, com a privatização o que cresce não é o setor sem fins lucrativos e sim o setor empresarial. É o caso da saúde, onde a Previdência Social, através da contratação de prestadores privados de serviços, tornou-se instituição-chave para a capitalização do setor, propiciando o crescimento das empresas hospitalares e ambulatoriais e o desenvolvimento da indústria farmacêutica e de equipamentos.

Salienta a referida autora que não se encontra por parte do Estado um tratamento diferenciado quanto a convênios entre estabelecimentos de saúde privados com ou sem fins lucrativos. Segundo Trindade (1992) apud Landim (1993) os estabelecimentos de saúde sem fins lucrativos (dos quais os mais expressivos são as Santas Casas da Misericórdia) unem-se na Federação Brasileira de Hospitais ao setor empresarial da saúde.

Assim Landim (1993) argumenta que, a total falta de fiscalização governamental e a ausência de mecanismos de controle público, provocam a desmoralização desse universo “sem fins lucrativos”, que seriam segundo Ribeiro (1992) apud Landim (1993) apenas “teoricamente” sem fins lucrativos, como um artifício para se denominar a coisa privada. Funcionando como empresas e gerando grandes fortunas para seus diretores, os financiamentos públicos são, portanto, para “falsos” estabelecimentos sem fins lucrativos.

Vale destacar ainda que, nesse período, o Estado joga a sociedade organizada na clandestinidade e tudo o que acontece fora do controle do mesmo é ilegal. No que tange a igreja, pela sua tradição e força, preserva sua independência e constitui-se no único espaço de atuação fora do controle direto do regime. Convivendo dentro dela temos a assistência tradicional financiada em parte pela LBA e os movimentos emancipatórios, através de uma ala da Igreja e respaldados pela teologia da libertação<sup>27</sup>. Landim (1993) demonstra que, após 68, com o endurecimento do regime quando os religiosos são atingidos pela

---

<sup>27</sup> Teologia da Libertação segundo Boff (1986) apud Löwn (1991, p.25) “[...] é a expressão/legitimação de um vasto *movimento social*, que surgiu no início dos anos 1960 [...] compreendia setores significativos da igreja (padres, ordens religiosas, bispos), movimentos religiosos laicos [...] intervenções pastorais de base popular [...] e as comunidades eclesiais de base”. De acordo com Scherer-Warren (1996, p.32) a teologia da libertação “... nasce e se desenvolve enquanto expressão de problemas da realidade social latino americana, no desejo de transcendê-la através da criação de uma sociedade mais justa e igualitária”.

repressão, a igreja reagirá e passará a assumir uma posição definida de crítica e oposição ao regime. Assume assim uma posição de defesa das liberdades civis e dos direitos humanos.

É no bojo da resistência à ditadura militar que se tem paradoxalmente o fortalecimento da sociedade civil. No momento em que o regime autoritário bloqueava a participação popular na esfera pública, microiniciativas na base da sociedade foram inventando novos espaços de liberdade e reivindicação. Inscrevem-se neste momento, os movimentos comunitários voltados à defesa de direitos e à luta pela democracia.

Os movimentos sociais autônomos crescem e se desenvolvem sob o manto da igreja e assumem um caráter libertador e politizador. É nesse contexto que surgem inúmeras organizações civis, constituindo-se talvez, nos primeiros atores sociais verdadeiramente autônomos com relação ao Estado e mais tarde com relação à própria igreja.

Segundo Fernandes (1994), os movimentos sociais dos anos 70 e 80 evitavam relações com o Estado e não eram parceiros das empresas privadas. Eram apoiados no processo de cooperação internacional para o desenvolvimento, através de financiamentos estrangeiros. É dessa relação que surgem as ONGs.

As agências de cooperação não tinham como chegar diretamente e regularmente aos movimentos sociais, pois estes careciam de estabilidade institucional. As agências necessitavam de parceiros que fossem capazes de formular projetos, acompanhar sua execução, prestar contas. Necessitavam de contrapartes com personalidade jurídica.

Vale salientar, pois, que ainda que designent uma característica geral<sup>28</sup> que se refere a sua natureza não-governamental, o termo ONG no Brasil está mais associado a um tipo particular de organização surgida a partir dos anos 70, num contexto ditatorial. Nasce, portanto, em sintonia com as finalidades e

---

<sup>28</sup> A origem da expressão 'Organizações Não Governamentais' está na nomenclatura do sistema de representações das Nações Unidas. "Chamou-se assim às organizações internacionais que embora não representassem governos, pareciam significativas o bastante para justificar uma presença formal na ONU. O Conselho Mundial de Igrejas e a Organização Internacional do Trabalho eram exemplos em pauta. Por extensão, com a formulação de projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento estimulados pela ONU, nos anos sessenta e setenta, cresceram na Europa Ocidental "ONGS" destinadas a promover projetos de desenvolvimento no Terceiro Mundo. Formulando ou buscando projetos em âmbito não governamental, as ONGS européias procuraram parceiros no mundo afora e acabaram por fomentar o seu surgimento nos continentes do hemisfério sul." (FERNANDES, 1997, p.26))

dinâmicas de movimentos sociais, com uma atuação política de proteção aos direitos sociais e fortalecimento da sociedade civil.

Segundo Fernandes (1994, p. 79), “o caráter não-governamental das agências financiadoras foi decisivo para as circunstâncias”. As agências não-governamentais podem relacionar-se diretamente com grupos civis, desde que não sejam proibidas por lei, e segundo o autor, no caso da América Latina, este era um caso desconhecido das leis. “Em circunstâncias autoritárias, a existência desta figura de apoio ‘não-governamental’, pareceu a muitos atores locais como uma verdadeira e preciosa descoberta”<sup>29</sup>. (FERNANDES, 1994, p. 80).

Esse contexto marca, portanto, a criação das ONGs engajadas numa proposta de combate à pobreza e de combate ao governo ditatorial. Cabe ressaltar que não havia relação de parceria entre Estado e organizações não-governamentais. O Estado não era o financiador de suas ações e essas ações emergem na oposição ao governo autoritário, sustentada nesse processo de cooperação internacional.

Desta forma, a partir de 1985, importantes modificações são introduzidas nas políticas sociais brasileiras, no bojo do movimento de redemocratização nacional e de organização de movimentos sociais que pressionavam por mudanças efetivas.

### **3.1.5 Proteção social: status de direito**

Pereira (2002) afirma que graças à mobilização da sociedade, as políticas sociais se tornaram centrais na agenda de reformas que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesta Constituição, a reformulação formal do sistema de proteção social incorporou valores e critérios que, segundo a autora, não obstante antigos no estrangeiro, soaram, no Brasil como uma inovação semântica conceitual e política.

A autora nos mostra que os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalidade”, “eqüidade”, “mínimos sociais” dentre outros, passaram a constituir categorias-chave norteadoras da constituição de um novo padrão de política social a ser adotada no país.

---

<sup>29</sup> “Ocorre, inclusive, que em situações extraordinárias agências não-governamentais de atuação internacional estabeleçam relacionamentos sigilosos, como, por exemplo, para a defesa dos direitos dos presos políticos em regimes ditatoriais.”.(FERNANDES, 1994, p.79)

Na área social, as novas diretivas contidas na Constituição previam: maior responsabilidade do Estado na regulação e provisão de políticas sociais; universalização do acesso a benefício e serviços; adoção de uma concepção de “mínimos sociais” como direito de todos; ampliação do caráter distributivo da seguridade social, como um contraponto ao seguro social, de caráter contributivo, dentre outras.

É, portanto, com a Constituição de 1988 que se transforma em “direito” o que sempre fora tratado como “favor” e se reconhece os “desamparados” como sujeitos de direitos.

Segundo Netto (1999) apud Montaño (2003), a Constituição de 1988 consagrou este profundo avanço social, resultado das lutas conduzidas pelos setores democráticos, configurando um pacto social que, pela primeira vez no país, apontava para a construção de uma espécie de Estado de Bem-Estar Social.

O Estado democrático se gesta desde o final da década de 70 e início da década de 80. O Brasil dava início à transição de uma ditadura militar para um regime democrático. Montaño (2003) explica que não é casual mais sim paradoxal que, justamente no momento em que se tece, a partir da Constituição Federal de 1988, um projeto que esboça um certo Estado Providência, de Bem-Estar Social, os setores ligados ao grande capital promovem um processo de reforma do Estado, sob a hegemonia neoliberal. Como sustenta Netto (1999) apud Montaño (2003, p. 37) “as possibilidades de levar à prática o essencial da Constituição de 1988, com esta evidente *assincronia*, tornavam-se mais problemáticas”. Assincronia esta que Montaño referencia aos postulados que orientam a Carta Constitucional brasileira e as tendências Neoliberalizantes.

Ainda nas palavras de Netto (1999) apud Montaño (2003, p. 37) “Levar à prática o pacto social plasmado na Constituição de 1988 equivalia, no plano econômico, à redução das taxas de exploração e, no plano político, à construção de mecanismos democráticos de controle social”.

Paradoxalmente, o caráter tardio do novo pacto social brasileiro, na inspiração do bem-estar público garantido pelo Estado, vem à tona, segundo Netto (1993) apud Montaño (2003), no momento em que internacionalmente ocorriam os processos que punham em questão o próprio Welfare State e o chamado socialismo real. Dito de outra forma: “[...] esse novo ‘pacto social’ surge

no Brasil, num contexto internacional no qual se questionava a intervenção do Estado como sendo o ‘caminho da servidão’” (MONTAÑO, 2003, p. 35) Questionamento este encontrado em Hayek, considerado o pai do neoliberalismo.

No final do século XX o Estado, segundo Mestriner (2001, p. 21):

[...] travestido de Estado mínimo pelo neoliberalismo, reforça sua posição de recuo, desobrigando-se do seu ‘dever social de Estado’, entendendo tal dever mais que nunca como obrigação do cidadão, da família, da comunidade e da sociedade. Responsabiliza-se somente por situações extremas, num alto grau de seletividade direcionada aos estritamente pobres, isto é, aos indigentes, por intermédio de uma ação humanitária coletiva, e não como uma política dirigida à igualdade. Princípios como justiça social, ética social e solidariedade são então recolocados no apoio a esta transferência, sem, no entanto, estarem relacionados intrinsecamente à configuração de direitos sociais.

Nesse processo tem-se o descarte do Estado estruturado como Estado social de provisão coletiva, propagando-se, segundo Mestriner (2001), um neoliberalismo fundamentado na ideologia da modernização do Estado, que deve se dar com sua reforma e reestruturação. É nesse contexto que se dissemina “uma outra” modalidade de ação social, caracterizando-se por não ser estatal nem situada no âmbito do mercado, mas pública, operada por um setor social comunitário considerado sem fins lucrativos e, portanto, parceiro do Estado.

### **3.2 Terceiro setor e o retorno às formas primitivas de proteção social**

É interessante o que Mestriner (1993, p. 23) discute da “nova” modalidade de ação social: “[...] esta nova forma desenhada como modernidade coincide no Brasil com aquilo que sempre foram as práticas de assistência social favorecidas pelos mecanismos do Estado”.

Essa nova modalidade de ação não é senão a reiteração das práticas históricas na área social:

Tradicionalmente, em nosso país, o Estado tem sido o último a responder diretamente pelas atenções sociais [...] o Estado transfere para a sociedade as responsabilidades maiores, restringindo-se à execução de ações emergenciais. Para tanto, tem utilizado da estratégia da delegação, manipulando subsídios, subvenções e isenções por meio do mecanismo de convênios e atribuição de certificados, numa pretensa relação de parceria ou de co-produção de serviços sob o financiamento estatal. (MESTRINER, 2001 p. 21).

De fato, historicamente o atendimento à população demandatária na área social se fez mediada pelas organizações sem fins lucrativos, reconhecidas como filantrópicas. No entanto, embora o Estado tenha assumido diversas responsabilidades no trato da questão social, percebe-se que as respostas à mesma tem o predomínio da área privada, desenvolvidas via organizações não-governamentais, numa ambígua relação estatal-privado. E ainda nesse sentido Mestriner (2001, p. 18) afirma:

Subsidiando precariamente a provisão das atenções sociais realizada pelo setor privado, o Estado demonstra estar mais preocupado em expressar o que vem realizando nessa área do que propriamente em alterar a realidade e assegurar direitos.

Na atualidade se gesta uma nova dimensão da questão social, acrescida de novos problemas de exclusão social. E é nesse terreno, diante da pobreza que se expande, do recuo da intervenção pública, do esvaziamento do Estado, que vai proliferar a vasta gama de iniciativas frágeis e privatizadas no âmbito da regulação social.

Estes processos ganham força, sobretudo, em tempos de reforma do Estado, orientado pelos postulados neoliberais. Como já pôde ser observado, o neoliberalismo milita contra o Estado intervencionista e é na reforma do Estado que tal política encontra sustentação. Reforma esta que aponta para a afirmação da esfera não-estatal para prestação de serviços sociais e de abertura de iniciativas privatizadas no âmbito da regulação social.

Pode-se afirmar, portanto, que, o impacto mais arrasador do processo neoliberal incide sobre o Estado que, tendo diminuído sua capacidade de investimento e intervenção, vê-se neutralizado como instrumento de idealização e implementação de políticas sociais.

Segundo Silva (2001) nesse contexto, orientado pela política econômica neoliberal, os países subdesenvolvidos têm as diretrizes ditadas por organismos mundiais de hegemonia do capital internacional, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Acorrentados ao capital imperialista pela dívida externa, têm suas diretrizes impostas pelos organismos já mencionados, comprometendo profundamente a noção de Estado-nação, soberania, autonomia e independência.

Essa diretriz se reflete segundo Silva (2001) no desinvestimento na área social, no enxugamento do aparelho do Estado (órgão e instituições da administração pública), na privatização das políticas sociais públicas e das empresas estatais.

A regulação Keynesiana precariamente conhecida pelos países periféricos, foge-lhes então de perspectiva, na medida em que sua tese de regulação estatal passa a ser descartada pelo capitalismo contemporâneo.

Tal vai ser a situação para o Brasil que, como parte do bloco periférico do capitalismo, vai se submeter às exigências multilaterais impostas pela nova ordem mundial, desmontando conquistas sociais e reduzindo investimentos sociais. Sendo um país que não possui raízes profundas de proteção social estatal, não encontrará muita dificuldade em desmontar o que fora construído de proteção social no âmbito do Estado.

[...] a diminuição de recursos estatais para políticas sociais e a expansão dos serviços privados - escolas privadas, planos de saúde privados, segurança privada, fundos privados de pensão, correios privados, transporte privado, etc. - restringiram a proporção da população com acesso a direitos. As políticas sociais recomendadas pelo Banco Mundial, centradas na focalização no lugar da universalização, consolidam essas tendências. (SADER, 2004, p. 7).

A reforma do Estado e da administração pública vai provocar impacto sobre as políticas sociais, reduzindo significativamente o já precário aparato social, não só extinguindo, mas desestatizando organismos públicos, numa flagrante transferência de responsabilidade para a sociedade civil e num descaso com o aprofundamento da pobreza e exclusão social.

O Estado brasileiro vai buscar nas organizações sócio-comunitárias a saída para as suas responsabilidades sociais nunca antes assumidas. “Nesse ideário, seja pelo papel de subsidiariedade que vai lhe caber, seja pelas limitações que o neoliberalismo vai lhe impor, o Estado fará avançar, com nova ênfase, os paradigmas da solidariedade, da filantropia e da benemerência”. (MESTRINER, 2001, p. 27).

Esse comportamento, segundo Mestriner (2001) vai ocasionar um reforço dos múltiplos mecanismos criados pelo Estado ao longo dos anos de subsidiariedade para as organizações sem fins lucrativos, no entanto, sem

equacioná-los, sem redirecioná-los e sem revisá-los ao novo patamar de política social de direitos estabelecidos pela Constituição.

Nesse contexto a tendência é a de legitimar “novas” formas privadas de provisão de atenções sociais, por meio de “velhas” formas de solidariedade familiar, comunitária e beneficente.

Nesse movimento o Estado se ajusta estruturalmente e se desresponsabiliza das suas competências, fazendo emergir formas de participação no âmbito da sociedade civil em decorrência da retração das políticas sociais e da responsabilidade pública.

Tal espaço se amplia, no entanto, incentivado pelo próprio governo, que, no afã de diminuir sua responsabilidade e gastos, passa a mobilizar mecanismo tradicionais, valendo-se da solidariedade, gerando um formato, segundo Mestriner (2001), de “sociedade providência” em oposição ao “Estado providência”.

É interessante observar as palavras do então presidente eleito em 1995 - Fernando Henrique Cardoso em Conferência realizada em 1996<sup>30</sup>: “[...] é chegado o tempo de tentarmos reintroduzir a ética da solidariedade nas formas de atuação do Estado, e através delas, no conjunto da sociedade.” (CARDOSO (1996), apud GUSMÃO, 2000, p. 107).

Esse mesmo Presidente do Brasil na posse de seu primeiro mandato<sup>31</sup>, referindo-se ao povo brasileiro, afirma: “Nós, brasileiros, somos um povo solidário [...] Vamos fazer desse sentimento a mola de um grande mutirão nacional, unindo o governo e a comunidade, para varrer do mapa do Brasil a fome a miséria”. (CARDOSO ( 1995 ), apud GUSMÃO, 2000, p. 107).

A autora demonstra que a “solidariedade” aqui é caracterizada como um sentimento nacional, instrumento propulsor da unidade entre Governo e Sociedade, num movimento que ignora contradições e diferenças de classe.

Segundo Gusmão (2000) essa unidade pressupõe que o trabalhador “vista a camisa do empresário”, diante da ameaça do desemprego, e que, por sua vez, o empresário seja “solidário” com a agenda neoliberal.

No entanto, a solidariedade a qual Gusmão (2000) afirma que devemos resgatar é a “solidariedade entre os trabalhadores” a cada dia mais fragilizada.

---

<sup>30</sup> Segundo Gusmão (2000) a Conferência foi realizada em Nova Delhi, Índia, em 30.1.1996, com o tema: “Conseqüências da globalização”.

<sup>31</sup> Segundo Gusmão, Fernando Henrique Cardoso em sua posse no Congresso Nacional, Brasília, 1º.1.1995.

Essa solidariedade dos trabalhadores e classes subalternas, segundo a autora, é desejável e necessária à construção da democracia e do socialismo no Brasil. Agora a solidariedade do discurso oficial deve ser desconstruída e desmistificada como um valor forjado no interior da reforma do Estado e como estratégia de reestruturação do capital.

Vale ressaltar que todo esse processo de reiteração de “velhas” formas de solidariedade familiar, comunitária e beneficente e com nova ênfase aos paradigmas da solidariedade, da filantropia e da benemerência, terá sustentação legal. São editadas a “lei do voluntariado”, “lei das Oscips”, etc., sendo o processo, como já dissemos, alvo de uma diversidade de legislações.

Silva (2001) ensina que é no interior do processo de reforma do Estado que reside a preocupação em estabelecer um novo marco legal, regulando as ações entre o Estado e organizações da sociedade civil prestadoras de serviços sociais. São, portanto promulgadas em 1998 e 1999, leis voltadas para três modalidades de organizações: organizações sociais, organizações filantrópicas e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) o chamado terceiro setor.

Em 15 de maio de 1998 é editada a lei nº. 9.637 que dispõe sobre a qualificação como Organização Social - OS. Conforme seu artigo 1º o Poder Público poderá assim qualificar as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, desde que sejam atendidos os requisitos previstos em lei. A entidade assim qualificada poderá obter recursos do orçamento público.

Silva (2001) nos demonstra que isso se constitui numa estratégia de privatização, pelo repasse de recursos públicos a instituições privadas e também pela possibilidade de contratação de servidores sem concurso público. Além do mais, desobriga também a entidade do cumprimento da lei de licitações, aplicável aos órgãos públicos.

De fato, é uma estratégia de privatização, desejosa de substituir os princípios que regem a Administração Pública para fazer valer os princípios do mercado. É, pois, um tipo de atuação, estrategicamente pensada no interior do processo de reforma do Estado, da transferência de responsabilidades à sociedade civil.

Quanto às organizações filantrópicas, conhecidas há anos, são objeto da lei nº 9.732 de 11 de dezembro de 1998. Vale ressaltar que Silva (2001) destaca que uma das vantagens dessa lei foi combater as organizações chamadas - popularmente de “pilantrópicas” (com “p”) até então beneficiadas com a renúncia fiscal pela isenção, permitindo a apropriação privada de recursos públicos por seus dirigentes, sob a fachada de “não lucrativas”, “beneficente” ou “filantrópica”.

Segundo a referida legislação, são filantrópicas as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que prestem assistência social “beneficente” e “gratuita” a pessoas carentes, em especial a crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência. Ou que prestem serviços de saúde pelo menos 60% de sua capacidade ao SUS. Ou que ofereçam vagas integralmente gratuitas a carentes na área da educação. Ou que prestem atendimento de “caráter assistencial” na área da saúde.

Assistência social beneficente é a prestação gratuita de benefícios e serviços a quem destes necessitar. O beneficiário não é obrigado a nenhuma contraprestação para fazer jus ao benefício, e essa assistência deve ser prestada em caráter exclusivo, ou seja, a assistência deve ser a única atividade da entidade e, portanto, todo o atendimento ser prestado de forma gratuita.

De fato, Silva (2001) afirma que o conceito de filantropia foi restringido, tornando-se sinônimo de gratuidade total.

Um efeito negativo, segundo o autor, foi o de onerar ainda mais aquelas instituições que, embora não sejam totalmente gratuitas, prestam também atendimento gratuito a pessoas impossibilitadas de pagarem pelos serviços. Contudo, Mestriner afirma (2001, p. 295):

Forjar mecanismos de registros mais ou menos rigorosos e atribuir certificados não muda a paternidade das organizações sem fins lucrativos e sua marca com objetivos estatutários que - mesmo significativos - nascem no âmbito privado e não asseguram direitos sociais instituídos pela Constituição federal.

A autora aponta que deve-se romper com a tradição de fomento estatal da “filantropia privada” com aportes financeiros públicos. Segundo a referida autora, trata-se de por em questão a força simbólica da filantropia e em processar na esfera individual e privada problemas que são coletivos e de interesse público.

Já a lei nº. 9.790 de 23 de março de 1.999, conhecida como a “lei do terceiro setor” qualifica pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP. Essa lei é considerada o grande marco do terceiro setor. É, pois, a grande promessa do terceiro setor, visando estimular seu crescimento. Essa lei veio reconhecer outras áreas de atuação social antes não contempladas legalmente.

A regulação da relação Estado e organizações da sociedade civil prestadoras de serviço social estavam respaldadas na legislação aplicada às entidades de utilidade pública e filantrópica. Todavia, eram restritivas em relação à atividade desenvolvida - saúde, educação e assistência social. Era necessário, portanto, um novo marco legal para abarcar uma heterogeneidade de organizações.

Constrói-se, portanto, um modelo mais abrangente, abarcando diversas organizações para atuar nas mais variadas áreas, quais sejam: assistência social; cultura; educação gratuita; saúde gratuita; segurança alimentar; meio ambiente; desenvolvimento sustentável; voluntariado; combate à pobreza; novos modelos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos; assistência jurídica gratuita; promoção da ética, da paz, cidadania, direitos humanos, democracia e outros valores universais; estudos e pesquisas e tecnologias alternativas.

O voluntariado também é estimulado, vale ressaltar que é promulgada legislação específica às atividades desenvolvidas pelos mesmos. É a lei nº. 9.608 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre o serviço voluntário. Sendo considerado como atividade não-remunerada, prestada por pessoa física à entidade pública o serviço voluntário, não gera, segundo a lei, vínculo empregatício nem obrigação de natureza trabalhista e previdenciária.

Silva (2001) tece sua crítica na argumentação de que o voluntariado sempre representou um excelente instrumento em favor da coesão do tecido social, sendo estimulado pelo Estado e arregimentado por instituições benemerentes e socialmente avalizado como prática boa e útil.

No entanto, segundo o autor, a esfera privada do voluntariado, embora pródiga de ações socialmente úteis, não suplanta a esfera pública à qual confia-se a responsabilidade de buscar o que é socialmente justo. Busca-se, portanto, impulsos volitivos na esfera privada, contribuindo para solapar a concepção de

serviços sociais como integrantes de um elenco de direitos. Vale ressaltar que o autor esclarece que não se trata de posição a priori refratária ao voluntariado, mas de crítica ao apelo ao voluntariado, instrumentalizando-o nesse processo de retirada do Estado.

Segundo Montañó (2003) mediante legislações tais como lei do “voluntariado”, do “terceiro setor”, das “Oscip”, o Estado é o grande subsidiador e promotor destas organizações e ações do chamado terceiro setor.

Este último, como pôde ser observado vem sendo revestido de modernidade. No entanto ele é o passado e vale ressaltar que não houve rupturas. As mudanças que se operam são sempre sobre os elementos do passado que, assimilados e tornados funcionais a todo esse processo, conseguem impregnar a qualidade de mudança, mas, no entanto, de caráter regressivo.

Essa mudança legal e organizacional vai reproduzir o passado no presente, que se pretende democrático, público e garantidor de direitos, delineando conflitos que, embora significativos, são encobertos sob o manto da solidariedade (MESTRINER, 2001, P. 293)

De fato, agregando outras formas de organização, ampliando benefícios, isentando de tributos, vão sendo compostos modelos aparentemente novos porque maquiados, mas reprodutores da velha relação. Ainda nesse sentido nas palavras de Mestriner (2001, p. 292):

O velho foi sendo travestido de novo e recolocado como nova solução. E segundo a mesma lógica, atualmente, por causa da reforma do Estado, que vai se eximir mais radicalmente das suas responsabilidades sociais [...] esta se reproduzindo a velha lógica da benemerência numa nova solidariedade fundada na retórica do resgate da cidadania.

Desta forma como o Estado sempre exerceu um papel secundário na provisão social, se concentrando mais na subsidiariedade das instituições de caráter filantrópico, nunca teve a preocupação de construir um referencial público, reiterando, portanto, neste atual contexto a ação social fragmentada em múltiplos atores e desconectada de uma proposta fundamentada na responsabilidade social e pública.

### **3.3 A instrumentalização do Terceiro Setor no processo de retração de direitos**

Aqui pretende-se discorrer sobre a funcionalidade e a instrumentalidade do terceiro setor para com o projeto neoliberal. Falamos, pois, em funcionalidade a fim de caracterizá-lo como um instrumento, como meio de realização das transformações do capital.

Utilizando da definição de Guerra (2000), apud Montaño (2003) acerca da “instrumentalidade”, remetemo-nos à idéia de qualidade e capacidade de algo (pessoa, classe, valores, instituição, conhecimentos), em ser “meio” de obtenção de “finalidades”. Ser meio para alcançar as finalidades desejadas significa ser instrumento para tal propósito.

Ainda nos apropriando dos estudos de Montaño (2003) podemos constatar que, segundo o autor, a instrumentalidade é a categoria central para a compreensão da funcionalidade de algo como instrumento de determinado fim. Segundo o autor, sem ela não teremos clareza da verdadeira função social desse objeto, sujeito, instituição.

Mas ainda esclarece o autor, que, um objeto, sujeito e instituição, não representa necessariamente um meio ou instrumento “natural” para atingir finalidades. Deve, porém, ser adaptado, convertido em meio, deve ser “instrumentalizado”. Assim, como o ferro deve ser convertido em foice, o trabalhador em assalariado, observa-se que “o processo produtivo capitalista detém a propriedade de converter as instituições e práticas sociais em instrumentos/meios de reprodução do capital” (GUERRA, 2000 apud MONTAÑO, 2003, p. 231).

No entanto, como observa Montaño (2003) não existe uma única e unívoca relação meio/fim. Cita como exemplo o Estado de Bem-Estar tanto como instrumento para a ampliação da acumulação capitalista e também incorporando as demandas sociais, ou seja, se constituindo como instrumento para satisfação de certas reivindicações da classe trabalhadora. Segundo o autor no atual contexto:

O capital precisa romper essa relativa ambigüidade estatal, herdada do Keynesianismo, de ser este instrumento contraditório tanto (porém fundamentalmente) para a acumulação de capital e a reprodução das

relações sociais, quanto para dar respostas a demandas e garantir direitos sociais. O capital, sob a forma do projeto neoliberal, deve re-instrumentalizar o Estado e as relações de trabalho apenas para os seus fins. O capital, para isso, deve re-instrumentalizar a sociedade civil, de espaço privilegiado de lutas sociais como nos contextos anteriores, para “setor” de atividade entre as classes “harmonicamente mancomunadas para o bem comum” - deve converter a sociedade civil em instância dócil, para tornar-se meio adequado aos fins da alta burguesia. (MONTAÑO, 2003, p. 231).

É importante destacar que a “re-instrumentalização do Estado” para os fins capitalistas, está sendo desenvolvida com a reforma do Estado, conforme os postulados neoliberais.

Segundo o autor, a “re-instrumentalização da sociedade civil” está sendo definida mediante a docificação dos atores sociais e a ideologização de ser um “setor” (o terceiro setor) que integra diversos sujeitos que perseguem o mesmo fim - a ajuda ao necessitado -, e a desarticulação das lutas sociais, transformando a luta em interação e consenso.

Dessa forma, podemos afirmar que o terceiro setor é funcional ao processo de reforma do Estado, orientado pelos postulados neoliberais, de nova modalidade de resposta a questão social.

*A resposta às necessidades sociais deixa de ser uma responsabilidade de todos (na contribuição compulsória do financiamento estatal, instrumento de tal resposta) e um direito do cidadão, e passa agora, sob a égide neoliberal, a ser uma opção do voluntário que ajuda o próximo, e um não-direito do portador de necessidade, o ‘cidadão pobre’. (MONTAÑO, 2003, p. 22 )*

Ainda nesse sentido afirma o autor:

[...] o objetivo de retirar o Estado (e o capital) da responsabilidade de intervenção na ‘questão social’ e de transferi-las para a esfera do ‘terceiro setor’ não ocorre por motivos de eficiência (como se as ONG’s fossem naturalmente mais eficientes que o Estado), nem apenas por razões financeiras: reduzir os custos necessários para sustentar esta função estatal. O motivo é fundamentalmente *político-ideológico*: retirar e esvaziar a dimensão do direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autculpa pelas mazelas que afetam a população, de auto-ajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não-universalização) da ação social estatal e do ‘terceiro setor’, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial. ( MONTAÑO, 2003, p.23 )

O terceiro setor representado pela “sociedade civil” fica responsável pelas atividades sociais, como saúde e educação, através de “parceria” com o Estado.

Na verdade, Montaño (2003) esclarece que a função das “parcerias” entre Estado e as ONGs não é a de “compensar”, mas a de encobrir e a de gerar a aceitação da população a um processo que tem clara participação na estratégia atual de reestruturação do capital.

Isto é, o Estado que comandado pelo capital se reestrutura, desvencilha-se progressivamente da atividade social (e alivia o capital na co-responsabilidade do seu sustento), recortando financiamentos, precarizando, focalizando, descentralizando, diminuindo a abrangência, ou diretamente eliminando políticas sociais e assistenciais. Como então ocultar e mascarar esse processo, tornando-o aceitável pela população? Como evitar a rejeição social que ponha limites a esse processo, de verdadeira perda de direitos universais e de evidente desresponsabilização estatal e do capital? (MONTAÑO, 2003, p. 226 )

Isso se torna aceitável através do debate ideológico e hegemônico acerca do terceiro setor e da função ideológica da parceria.

A parceria entre Estado e o terceiro setor, como estratégia do capital e seu projeto hegemônico neoliberal, tem como função ideológica encobrir a essência do fenômeno , o processo de transferência de responsabilidade.

Houve um grande crescimento das organizações nos anos 90 promovido pelas “parcerias” (financiamento) com o Estado. Busca-se, ideologicamente, que esse processo seja percebido como de transferência de um setor falido (o Estado), para outro mais eficiente, a sociedade civil (mistificada em terceiro setor).

Assim, segundo Montaño (2003, p. 22):

Escamotear a veracidade deste processo exige um duplo caminho: por um lado, o da indução a uma imagem mistificada de construção e ampliação da cidadania e democracia, porém retirando as reais condições para sua efetiva concretização; por outro, o da indução a uma imagem ideológica de transferência de atividades, de uma esfera estatal satanizada (considerada naturalmente como burocrática, ineficiente, desfinanciada, corrupta) para um santificado ‘setor’ supostamente mais ágil, eficiente, democrático e popular (o de uma ‘sociedade civil’ transmutada em ‘terceiro setor’). Assim, a desresponsabilização estatal das respostas às seqüelas da ‘questão social’ seria (supostamente) compensada pela ampliação de sistemas privados: mercantis (empresariais, lucrativos) e filantrópicos-voluntários ( do chamado ‘terceiro setor’ ).

Vale ressaltar que, esse processo de transferência de atividades da esfera estatal para o terceiro setor, além do argumento da ineficiência, da

burocratização, está também o da crise fiscal. No entanto é o Estado o grande subsidiador e promotor dessas entidades. Como entender então por um lado o processo de crise fiscal e de outro a capacidade de financiar, mediante remessas em dinheiro ou espécies, renúncia fiscal, etc., por meio das parcerias as políticas sociais no âmbito do terceiro setor?

Assim a resposta plausível para tal indagação é o da função ideológica da parceria. Isso requer outro questionamento: o que ocorrerá quando a crise fiscal do Estado atingir a sua capacidade de estabelecer parcerias financiando o terceiro setor? Montañó (2003) esclarece que veremos sem misticismos e fetichismos, sem a máscara da parceria, os direitos sociais destruídos.

Montañó (2003) esclarece que quando consolidado o processo de saída do Estado de certo espaço da área social e esvaziada a dimensão de direito universal das políticas sociais, e ainda quando a retirada do Estado das respostas às seqüelas 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.

Assim, para além dos objetivos e boas intenções que movem o ator solidário e voluntário, inseridos no conjunto de organizações e atividades que compreende o chamado terceiro setor, termina por ser instrumentalizado pelo Estado e pelo capital, no processo de reestruturação neoliberal. Portanto, o terceiro setor esconde os verdadeiros fenômenos que se encontram subjacentes no processo de reestruturação do capital: a perda da dimensão de universalidade e de direito do cidadão como estratégia ao projeto neoliberal de minimização do Estado.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na consecução do presente trabalho de conclusão de curso buscou-se, face o objetivo proposto, compreender, na trama da realidade social, esse espaço de configuração do terceiro setor, respondendo à indagação de ser o mesmo, ou não, um espaço de retração de direitos.

O terceiro setor tem crescido assustadoramente. No entanto, permanece ainda como um verdadeiro tabu, pois, não é explícito o que vem a ser esse setor. Quando da tentativa de definições vê-se imperar muitas imprecisões. Elas derivam do fato da construção ser mais um conceito ideológico do que o verdadeiro fenômeno-real.

No ingente trabalho de demonstrar o real fenômeno, é que foi dedicado o primeiro capítulo desse trabalho, e como pôde ser observado o terceiro setor está imbricado no processo de ajuste neoliberal cuja exigência recai na fórmula “mais mercado e menos Estado”.

Embora o neoliberalismo tenha surgido como uma política de combate ao Estado intervencionista ainda na década de 40, no entanto, ganha terreno somente nos anos 70 em decorrência da crise do capital. É o momento da retomada dos princípios neoliberais. Contexto este de globalização da economia, de enfraquecimento das nações como unidades decisórias e de internacionalização de um dado modelo de gestão. Um modelo neoliberal, imposto e gerido por organismos internacionais como FMI, BM, enquadrando todos os países subdesenvolvidos que acorrentados ao capital imperialista e à dívida externa tem suas diretrizes impostas pelos organismos já mencionados.

Segundo a diretriz neoliberal, o Estado deve ser mínimo levando a frente programas de privatização, abertura da economia, redução da proteção social, dentre outros. Os países da América Latina, na qual o Brasil se inclui, tiveram essas diretrizes impostas através do Consenso de Washington.

No entanto, no Brasil a peculiaridade reside no fato de ser o momento que apontava para a construção de um Estado de bem-estar social nos marcos da Constituição Federal de 1988. Rotulada de “inviável” por remar contra a corrente neoliberal, seus progressos constitucionais não frutificaram na prática, ancorado na tese que esse cenário não comportava mais a excessiva presença do Estado.

Presidente eleito no mesmo ano de realização do Consenso de Washington, Collor mostra-se afinado com o ideário neoliberal, começando a colocar em prática as medidas impostas em tal conferência. Posteriormente, FHC dá seqüência à política iniciada por seu antecessor, dando mostras de que tinha abraçado o ideário neoliberal, medidas essas que ensejariam a reforma do Estado aniquilando as conquistas sociais inseridas na Constituição Federal de 1988.

É também sob direção do projeto neoliberal, que os organismos, acima mencionados, obrigaram os governantes dos países periféricos a promoverem a reforma do Estado. No entanto os governantes inverteram a centralidade da discussão, não se mostrou o novo projeto econômico (neoliberal) como causa da reforma, mas a deslocaram para a burocracia e a ineficiência do Estado.

Assim, o argumento ideológico foi o da redução do tamanho do Estado, objetivando o alcance de um Estado mais ágil, melhor e mais barato. Para isso seria preciso uma nova estratégia de gestão capaz de reduzir custos. A idéia consistia em delegar, descentralizar. Em termos mais específicos: delimitar com clareza as funções do Estado, conceituando suas áreas de atuação.

No sentido de dotar o Estado de maior eficiência é que no âmbito dos serviços não-exclusivos, seguiu-se o caminho da chamada publicização, que na verdade nada mais é que a privatização no que se refere à retirada do âmbito estatal e transferência para a sociedade civil e o mercado dos serviços e políticas sociais. Esse processo reflete a consolidação do espaço público não-estatal e a restrição do nível de atuação do Estado ao papel de promotor e regulador dos serviços públicos, sendo, nada mais que uma denominação ideológica da transferência da responsabilidade estatal para o chamado terceiro setor.

O terceiro setor constitui-se, portanto, na consolidação do espaço não-estatal como um fenômeno promovido pelos postulados neoliberais orientados para América Latina pelo Consenso de Washington.

A pesquisa realizada demonstrou que a reconfiguração do Estado não visava um Estado mais ágil e melhor e visava sim a readequar as conquistas sociais oriundas da Constituição de 88 aos postulados do Consenso de Washington. Demonstra, pois, o fenômeno real, colocando o terceiro setor no lugar que de fato ocupa: um projeto de dominação do capital.

Encerrada essa etapa da pesquisa avançou-se no sentido de compreensão do chamado terceiro setor, penetrando na seara de seus defensores e opositores.

Dito de outra forma e em termos mais precisos: quando se buscou o significado do terceiro setor, quem ele é, quem o compõe, delineando-se claramente um debate ideológico.

Como o percurso do fenômeno real já havia sido trilhado, o terceiro setor pôde ser desmistificado, questionado até em sua nomenclatura, por entender-se que ele não é “terceiro” e muito menos “setor” demonstrando-se que esta é uma denominação equivocada para designar o real. Esse setor foi também questionado acerca das supostas “não-lucratividade” e “não-governabilidade” dentre outros aspectos, ou seja, questionou-se não só a nomenclatura que foi desmistificada, como também os efeitos desse conceito sobre a realidade social: mistificado num processo que se encaixa perfeitamente no projeto de desmonte da atividade social estatal.

Para concluir e finalizar a pesquisa buscou-se demarcar o terceiro setor como um espaço de retração de direitos, o que justifica o título deste estudo.

Ao tentar buscar-se a marca das origens do terceiro setor, vimos a necessidade de visitar um tempo muito remoto. Em termos de Brasil, como pôde ser constatado, já no período colonial, são as ações privadas a forma de proteção social constituída ao longo do tempo, por mecanismos de benemerência, filantropia e caridade e vale frisar: sem que fizesse referência à noção de direito.

Através de mecanismos como: subvenções, imunidades e isenções, o Estado sempre foi o mais importante subsidiador e promotor do chamado, hoje, terceiro setor.

Vale ressaltar que o termo embora seja novo, ele reporta a uma prática muito antiga. No entanto conseguiram impregnar a qualidade de mudança, mas, ressaltamos: de caráter regressivo. Vão sendo compostos modelos aparentemente novos porque maquiados, mas reprodutores da velha relação, da velha lógica da benemerência e, portanto pode-se afirmar com certeza: não se faz referência à noção de direitos.

No interior do processo de reforma do Estado, mediante os postulados neoliberais, proliferam a vasta gama de iniciativas privatizadas no âmbito da regulação social. É a afirmação da esfera não-estatal na prestação de serviços sociais - o chamado terceiro setor.

Isso desperta para a necessidade de argüir no tocante a esse espaço que configura o terceiro setor: trata-se de um espaço de retração de direitos? Parece que está óbvia a resposta pelo caminho que foi trilhado nessa pesquisa.

Ademais, objetivava-se com este estudo reconstruir teoricamente a “nossa história de direitos”. No entanto, parece-nos que a história fez perseguir um caminho diferente que, contudo, enriqueceu ainda mais a pesquisa demonstrando que nossa história no âmbito da proteção social é a história das organizações sociais não-estatais, hoje instrumentalizada para desmontar a recente conquista de um aparato social num âmbito estatal.

Isso reforça os argumentos para afirmar-se que, mediante aparatos legais vão se agregando novas formas de organização, e, através de ampliações de benefícios vão se incentivando iniciativas frágeis no âmbito da proteção social, reproduzindo a velha lógica da benemerência e aniquilando as garantias sociais sob o viés de direitos.

O velho vem sendo travestido de novo, e recolocado como uma nova situação, sem, no entanto, romper com um passado de benesses, pois a lógica que o preside é a da retração de direitos.

Vão sendo colocado “novos rótulos em velhas garrafas” e o Estado vêm se eximindo de uma responsabilidade social nunca antes assumida, e como o faz? Instrumentalizando o terceiro setor, num flagrante processo de retração de direitos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABONG. Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. **O que é uma ONG?** Disponível em: <[http://www.abong.org.br/novosite/faq\\_pag.asp?faq=660](http://www.abong.org.br/novosite/faq_pag.asp?faq=660)>. Acesso em: 14 de abr. 2006.

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L.C.B; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 173-199.

ALMEIDA, P. R. de. A indiscutível leveza do neoliberalismo no Brasil: uma avaliação econômica e política da era neoliberal. **Revista Espaço Acadêmico**, São Paulo, ano 1, n. 10, mar. 2002. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/010/10almeida.htm>> Acesso em: 24 de jul. 2006.

ARCOVERDE, A. C. B. A questão social no Brasil. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Capacitação em serviço social e política social**: módulo 2: reprodução social, trabalho e serviço social. Brasília: CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 1999.

BATISTA, A. Reforma do Estado: uma prática histórica de controle social. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 61, p. 63-90, nov. 1999.

BRASIL. Presidência da República. Plano diretor da reforma do aparelho do estado: Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDIA.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDIA.HTM)>. Acesso em: 20 jun. 2006.

BENTO, I. V. **Governança e governabilidade no Reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole, 2003.

BEGHIN, N. **A filantropia empresarial**: nem caridade nem direito. São Paulo: Cortez, 2005.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CABRAL, M. DO S. R. As políticas brasileiras de seguridade social. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Capacitação em serviço social e política social**: módulo 3: Política social. Brasília: CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

CHACON, V. **Neoliberalismo e globalização**. [200-]. Disponível em: <<http://www.culturabrasil.org/neoliberalismoeglobalizacao.htm>>. Acesso em: 22 jul. 2006

CARDOSO, F.H. Reforma do Estado. In: PEREIRA, L.C.B.; SPINK, P. (Org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 15-19.

CARDOSO, R. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, E. B. (Org.). **Terceiro setor: desenvolvimento social sustentado**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 7-12.

CARVALHO, M. do C. B. de. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, E. de M.; RAICHELIS, R. (Org). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC, 1999. p. 19-29.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

CAVALCANTI, S. A. U. Reforma do Estado e políticas sociais no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 22, n. 68, nov 2001.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?**. São Paulo: Cortez, 2004.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1999.

DOWBOR, L. Gestão Social em busca de paradigmas. In: RICO, E. de M.; RAICHELIS, R. (Org). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC, 1999. p. 31-42.

DURIGUETTO, M. L. Sociedade civil, esfera pública, terceiro setor: a dança dos conceitos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 81, p. 82-101, mar. 2005.

ESTEVAM, E. F. B; MAGRI, G. P. **Assistente social: um garantidor de direitos?** 2005. 53f. Monografia (Bacharelado em Serviço Social) – Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo”, Presidente Prudente, 2005.

FALCONER, A. P. **A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão**. São Paulo, 1999. Disponível em: <[http://www.rits.org.br/estudos\\_teste/download/AndresFalconer.zip](http://www.rits.org.br/estudos_teste/download/AndresFalconer.zip)>. Acesso em: 26 de fev. 2006

FERNANDES, R. C. **Privado porém público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Dumará, 1994.

\_\_\_\_\_. **O que é terceiro setor**. Disponível em: <<http://www.rits.org.br>> . Acesso em: 24 de abr. 2006.

\_\_\_\_\_. O que é Terceiro Setor?. In: IOSCHPE, E. B. (Org) **Terceiro Setor**: desenvolvimento social sustentado. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 25-33.

FISCHER, R. M.; FALCONER, A. P. Desafios da parceria governo e terceiro setor. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 33, n. 1, p. 12-19, jan./mar. 1998.

FRANCISCO, D. L. A; FERREIRA, J.dos S. **O terceiro setor e as instituições na área de assistência social**: uma visão crítica ou uma visão idealizada. 2004. 89 f. Monografia (Bacharelado em Serviço Social) – Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo”, Presidente Prudente, 2004.

GIROTO, A. P. S. et al. **Voluntariado**: a outra face da moeda. 2004. 85 f. Monografia (Bacharelado em serviço Social) – Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo”, Presidente Prudente, 2004.

GOMES, A. L. A nova regulamentação da filantropia e o marco legal do terceiro setor. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 61, p. 91-108, nov. 1999.

GUSMÃO, R. A ideologia da solidariedade. **Serviço Social & Sociedade**, n. 62, p. 93-111, mar. 2000.

IAMAMOTO, M.V. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

IOSCHPE, E. B; et al. **Terceiro setor**: desenvolvimento social sustentado. 2. ed. São Paulo: Paz e Vida, 1997.

JAPIASSÚ, H.; MARCONDES, D. **Dicionário básico de filosofia**. 3. ed. rev e ampl. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 1996.

LANDIM, Leilah. **Para além do mercado e do Estado?**: filantropia e cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: ISER, 1996. 86 p.

LAURELL, A. C. (Org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LESBAUPIN, I. **Poder local X exclusão social**: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2000.

LOPEZ, L. R. **Uma história do Brasil**: República. São Paulo: Contexto, 1997.

MACHADO, E. M. Questão social: objeto do serviço social?. **Serviço Social em Revista**, Londrina, ano 1, v. 2, jul/dez. 1999. Disponível em: < <http://www.ssrevista.uel.br/>>. Acesso em: 15 jul. 2006.

MARTINS, P. H. Origem e histórico do certificado de utilidade pública. **Rits**, Rio de Janeiro, abr. 2006. Disponível em: <[http://www.rits.org.br/legislacao\\_teste/lg\\_testes/lg\\_tmtes\\_abril2006.cfm](http://www.rits.org.br/legislacao_teste/lg_testes/lg_tmtes_abril2006.cfm)>. Acesso em: 20 jul. 2006.

\_\_\_\_\_. O certificado de fins filantrópicos. **Rits**, Rio de Janeiro, ago. 2001. Disponível em: <[http://www.rits.org.br/legislacao\\_teste/lg\\_testes/lg\\_tmtes\\_agosto2001.cfm](http://www.rits.org.br/legislacao_teste/lg_testes/lg_tmtes_agosto2001.cfm)>. Acesso em: 20 jun. 06

MEIRELES, E. C. de. O desafio das Ongs ante a minimização do papel do Estado no cenário global. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 9, n. 3, Jun./set. 2002.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MODESTO, P. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 5 mar./maio, 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RETE-5-MAR%20C3%87O-2006-PAULO%20MODESTO.pdf#search=%22marco%20legal%20da%20filantropia%22>>. Acesso em: 20 jul. 2006.

\_\_\_\_\_. **Assistência e seguridade social**: oposições e aproximações. 1992. 375 f. Dissertação (mestrado) - Pontifca Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1992.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e “terceiro setor” em questão. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo:Cortez, ano 20, n. 59, p. 47-79, mar. 1999.

NASCIMENTO, A. T. **Terceiro setor – fator de confluência na ação social do ano 2000**. Disponível em: <<http://www.fonte.org.br/documentos/artigo%202.pdf>>. Acesso em: 14 de abr. 2006.

NETTO, J.P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 3. ed. ampl. São Paulo: Cortez, 2001.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. Os direitos de cidadania como causa cívica: o desafio de construir e consolidar direitos no mundo globalizado. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 11., 2004. **O serviço social e a esfera pública no Brasil. O desafio de construir, afirmar e consolidar direitos**. Fortaleza, 2004.

PEREIRA, L.C. B., SPINK, P. (Org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, L.C. B.; SPINK, P. (Org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p.237-270.

\_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, L.C. B.; SPINK, P. (Org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 21-38.

PASTORINI, A. **A categoria “questão social” em debate**. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, ano 19, n. 56, p. 60-76, mar. 2004.

SADER, E. Direitos e Esfera Pública. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, ano 24, n. 77, p. 5-10, abr. 2004.

SALAMON, L. A emergência do terceiro setor – uma revolução associativa global. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 33, n..1, p. 5-11, jan./mar.1998.

\_\_\_\_\_. Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor. In: IOSCHPE, E. B. (org) **Terceiro Setor**: desenvolvimento social sustentado. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 89-111.

SALAMON, L. **Lester Salamon fala sobre o papel do terceiro setor**. 29 jun. 2005. Entrevista. Disponível em: <<http://200.194.97.7/sitecursos/index.php?goto=ler&idnoticia=60&idcurso=3>>. Acesso em: 15 maio 2006.

SILVA, A. A. da. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, F. de A. **História do Brasil**. São Paulo: Moderna, 1992.

SILVA, M. L. L. da. Cidadania, globalização e previdência social. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, ano 22, n. 68, p. 5-11, nov. 2001.

SEBRAE, **O terceiro setor**. Disponível em: <[http://www.sebraeminas.com.br/culturadacooperacao/central\\_negocios/terceiro\\_setor.htm](http://www.sebraeminas.com.br/culturadacooperacao/central_negocios/terceiro_setor.htm)>. Acesso em: 14 de abr. 2006.

SOUZA, L. M. de. **Tributação do terceiro setor no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2004.

SPOSATTI, A. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, ano 18, n. 5, p. 9-38, nov. 1997

\_\_\_\_\_. Globalização da economia e processos de exclusão social. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Programa de capacitação continuada para Assistentes Sociais**: módulo 1: crise contemporânea, questão social e serviço social. Brasília: CFESS, ABEPSS, CEAD-UNB, 1999.

TUMELERO, S. M. Gestão de instituição do terceiro setor. **Revista Plurais**, Chapecó, n. 2, p. 35-62, 1999.

ROTHGIESSER, T. L. **Terceiro setor: a sociedade civil brasileira e o terceiro setor**. jul. 2002. Disponível em: <[http://www.terceirosetor.adm.br/ts\\_asociedade-civil.htm](http://www.terceirosetor.adm.br/ts_asociedade-civil.htm)>. Acesso em: 21 de abr. 2006.

YWATA, S. Y; MORCELI, M. R.; SANTOS, G. N. S. **Mínimos sociais**: uma questão contemporânea em debate. 2004. 52f. Monografia (Bacharelado em Serviço Social) – Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo”, Presidente Prudente, 2004.