

2

Terceiro setor: uma breve abordagem

A conceituação de terceiro setor é uma tarefa complexa devido a inúmeras denominações que recebe, fruto de várias espécies de organizações que o compõem e da multiplicidade de formas e áreas de atuação. Este vasto conjunto de organizações que se afirmam privadas, mas que se alegam sem fins lucrativos e algumas ensejam uma concepção clara de interesse público, como no caso das *Oscip's*, conhecidas genericamente como “organizações de terceiro setor”, têm, no conceito de sociedade civil, uma de suas origens.

Se levantássemos uma indagação acerca do que existe em comum entre as expressões terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular, talvez a resposta mais evidente fosse sua referência a um espaço de vida social e de trabalho intermediário entre as esferas do Estado e do mercado. Esses vários termos fariam assim alusão a um espaço de sociedade recentemente percebido também como lugar de produção e distribuição de riqueza. Portanto, como mais um espaço econômico, isto é, lugar de geração de emprego e renda. Entretanto, quando nos perguntamos sobre a distinção entre essas noções, dificilmente alguma certeza parece possível como resposta.

É com essa perspectiva polissêmica que temos presenciado a crescente absorção de atividades sociais pelo denominado terceiro setor como uma marca recorrente nas sociedades contemporâneas. Trata-se, portanto, de um movimento que é portador de um novo modelo de administração pública, baseado no estabelecimento de alianças estratégicas entre Estado e sociedade, quer para atenuar disfunções operacionais daquele, quer para maximizar os resultados da ação social em geral.

Fernandes (1994) conceitua terceiro setor como “um terceiro personagem, não-governamental e não-lucrativo, além do Estado e do mercado” (p. 19).

Não obstante as várias propostas de definição, ao lidar com um conceito tão complexo, e para um melhor entendimento da diversidade de nomes considerados sinônimos de “terceiro setor”, faz-se necessário, de acordo com Alves (2004, p. 2-4), um esclarecimento dos termos citados anteriormente:

Organizações Voluntárias – é o termo mais empregado na Inglaterra para determinar o setor sem fins lucrativos. Ele é baseado na contribuição dos

cidadãos, que atuam voluntariamente desde a administração de uma organização até o planejamento e a execução dos projetos propostos pelas entidades.

Organizações Não-Governamentais – frequentemente, nos países em desenvolvimento, é a expressão mais utilizada como sinônimo para o “terceiro setor”, tendo como conceito a promoção de ações que visam o desenvolvimento econômico e social.

Setor Independente – passa a idéia de estar distante tanto do primeiro como do segundo setor. Fica claro que suas atividades dependem dos recursos provenientes destes setores, principalmente do mercado.

Setor de Caridade – utilizada principalmente nos Estados Unidos e no Reino Unido, a nomenclatura é destinada às organizações como um atestado de utilidade pública.

Setor Filantrópico – constitui-se a partir da doação voluntária para o subsídio de um bem público e para a promoção de serviços humanitários. É constantemente confundido com o termo “terceiro setor”.

De fato, as confusões terminológicas em torno desses termos parecem abundantes nos modos comuns pelos quais são percebidos, seja no debate acadêmico (que ainda se encontra incipiente, pela ausência de um número maior de pesquisas mais exaustivas sobre esse assunto), ou mesmo, e principalmente, fora dele. Em meio a tal confusão, o termo terceiro setor tem aparecido com mais destaque publicamente, dada sua vulgarização tanto na mídia quanto nos mais diversos fóruns institucionais, não só no plano nacional como também internacionalmente, pois como observa Landim:

O terceiro setor não é em um termo neutro, pois tem nacionalidade clara. É de procedência norte-americana, contexto onde associativismo e voluntariado fazem parte de uma cultura política e cívica baseada no individualismo liberal (Landim, 1999, p.63)

Montaño (2008, p. 53) vai além ao afirmar que “*terceiro setor não tem apenas nacionalidade, mas também, e fundamentalmente, procedência (e funcionalidade) com os interesses de classe.*” Nessa perspectiva, com efeito, diferenças importantes subjazem às noções de terceiro setor, de economia solidária, de economia social e de economia popular, ligadas não somente aos diferentes contextos sociopolíticos em que emergiram esses termos, mas também a interpretações distintas acerca do papel que desempenham essas práticas e/ou iniciativas na sociedade, especialmente no que se refere ao lugar que elas devem ocupar em relação às esferas do Estado e do mercado.

Nesse sentido, Alves (2002), corrobora a idéia acima ao afirmar que

(...) apesar de “incorporar” diversas vozes, o terceiro setor é, antes de tudo *monolítico*, voltado para os interesses de uma elite que pretende – acima de tudo – criar ambientes “*business friendly*”. Para isso, procura assimilar uma linguagem

que é muito cara a pessoas e grupos que efetivamente procuram transformar a sociedade, destituindo-a de seus significados originais (Alves, 2002, p. 308 – 309).

De fato, é preciso lembrar que o terceiro setor engloba todos os tipos de organizações sem fins lucrativos e que, portanto, não é uma esfera homogênea.

No Brasil a primeira entidade que tinha como proposta atender pessoas desamparadas pelo Estado surgiu em 1543. A Irmandade da Misericórdia, localizada em São Vicente, litoral paulista, seguia as regras ditadas pela Igreja Católica e desenvolvia ações na área de saúde, além de doações para órfãos.

A esse respeito Alves (2005) tece o seguinte comentário:

O “terceiro setor” teve, portanto, uma atuação extremamente tímida. As associações voluntárias (as entidades privadas de serviços sociais, saúde, educação) criadas durante os três primeiros séculos no Brasil existiram basicamente no espaço da Igreja Católica ou sob sua égide, permeadas pelos valores da caridade cristã, dentro do quadro do catolicismo que se implantara no país e tendo como pano de fundo as complexas relações dessa instituição com o Estado (p.5).

Mas, foi nas últimas três décadas que, no Brasil, surgiu o fenômeno “terceiro setor”. Entre os anos 1960 e 1970, devido aos protestos e manifestações contra a ditadura militar, houve o fortalecimento da sociedade civil¹³, o que propiciou o aparecimento de movimentos que buscavam ajuda mútua para a garantia dos direitos e pela democracia, intensificando a importância de se exercer a cidadania e a solidariedade. Era o início da transição da ditadura militar para o regime democrático. A população conquistava novas oportunidades de exercer direitos. Com as eleições diretas, o relacionamento da sociedade com o Estado tornou-se mais complexo, já que novos canais de participação e questionamentos se abriam.

Enquanto o novo tipo de relacionamento estabelecido entre o “primeiro setor”¹⁴, e a sociedade civil tomava novos rumos, o Estado arrastava-se entre problemas econômicos e o empresariado começava a “entender seu papel social”, pois começava a se configurar mais uma oportunidade de desenvolvimento de estratégias para o fortalecimento mercadológico, originando, assim, uma prática onde o Estado e o mercado passam a atuar de forma híbrida

¹³ É importante salientar que a sociedade civil não é homogênea. Pelo contrário, a compreensão de sociedade civil aponta para a diversidade de sujeitos, interesses e propostas. Na verdade, a sociedade civil é uma “arena de lutas”, luta de classes, sendo este o primeiro passo para o entendimento da imagem ideológica e política das ONGs na sociedade.

¹⁴ Aqui compreendido como o Estado.

e, por que não dizer, confusa, uma vez que suas ações se mesclam e passam a girar em torno de uma parceria cujos papéis também se confundem. Neste ciclo a sociedade civil é responsabilizada pelas demandas não atendidas por aquelas esferas, pois na medida em que o Estado delega suas responsabilidades ao terceiro setor, fortalece o mercado que se amplia e se redimensiona para “atender” a esta demanda negligenciada, muito embora ratifique no nível do discurso ser esta uma função do Estado.

A leitura dominante sobre o fenômeno, conforme se pode observar, apresenta falta de rigor teórico e demonstra certo distanciamento da realidade social. Mas tal aspecto muitas vezes é intencional, querendo fazer crer que projetos societários distintos pareçam tratados como iguais. Assim, o termo “terceiro setor” não reúne consenso sobre a sua origem e a sua composição. Contudo, cabe alertar que o exame desta questão não foi objeto deste estudo, embora seja importante registrar a polissemia que se formou sobre o termo terceiro setor.

Conforme anunciado na introdução desta dissertação, o termo terceiro setor é aqui utilizado para tratar sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip's), que são denominadas entidades privadas sem fins lucrativos, as quais transitam para o espaço público não-estatal, cujos objetivos estejam voltados para finalidades de promoção da assistência social, cultura, educação e saúde gratuitas, segurança alimentar e nutricional, defesa de direitos e do meio ambiente, promoção da ética, da paz, da cidadania e da democracia, do desenvolvimento econômico e social, combate à pobreza, produção de estudos e pesquisas (Gomes, 1999). Tendo em vista a proposta deste estudo, as ONGs voltadas para a assistência, localizadas na cidade de Manaus, constituem o campo empírico da pesquisa.

A próxima seção aborda a concepção e os conceitos de Organizações Não-Governamentais, assim como seu desenvolvimento no Brasil, a fim de que se possa compreender a dinâmica efetivada por essas organizações no contexto das práticas sociais tão características da década de 1990, período de grande interesse para este estudo.

2.1

As organizações não-governamentais e seu contexto histórico

O termo ONG foi utilizado na década de 1940 pela ONU¹⁵ para designar diferentes entidades executoras de projetos humanitários ou de interesse público. Elas “ganham”, posteriormente, papel consultivo em várias agências e fundos das Nações Unidas.

De uma forma geral, as organizações não-governamentais podem ser conceituadas como organizações privadas, mas com finalidade pública e sem fins lucrativos. Geralmente, são associações de direito privado com atuação voltada para questões de interesse público. Segundo Vakil (1997), as ONGs são organizações privadas, independentes, de caráter não-lucrativo e movidas pela busca de melhorias na qualidade de vida de pessoas menos favorecidas. Em síntese, essas organizações não são controladas por nenhum governo ou órgão público, mas são elementos da sociedade civil, ocupam um espaço entre os indivíduos e o Estado e oferecem a possibilidade de uma auto-organização social e ações conjuntas (Lehning, 1998).

De acordo com o exposto, excetuando-se o fato de não possuírem fins lucrativos e de realizarem trabalho voluntário com fins públicos, verifica-se uma proximidade entre as características de uma ONG e as de uma organização empresarial. Em virtude de serem organizações de direito privado, as ONGs possuem uma flexibilidade administrativa maior que a do Estado, que é regido pelo direito público, resultando em uma estrutura organizacional de atuação relativamente mais dinâmica.

Serão, portanto, consideradas ONGs aquelas que assim se autodenominarem, excluindo entidades de classe, como os sindicatos, empresas ou partidos políticos, embora não sejam governamentais. Mas essa (in) definição permite, teoricamente, que qualquer organização que esteja fora do aparelho de Estado seja considerada não-governamental e, portanto, ONG. O que fica muito difícil precisar é quem, verdadeiramente, são essas organizações: é um universo muito heterogêneo.

O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc), da ONU, em parecer datado de 27 de fevereiro de 1950, definiu as organizações não-

¹⁵ A Organização das Nações Unidas é uma instituição internacional formada por 192 Estados soberanos, fundada após a 2ª Guerra Mundial para manter a paz e a segurança no mundo, fomentar relações cordiais entre as nações, promover progresso social, melhores padrões de vida e direitos humanos. Os membros são unidos em torno da Carta da ONU, de 1945, um tratado internacional que enuncia os direitos e deveres dos membros da comunidade internacional.

governamentais como sendo “qualquer organização internacional que não é criada por via de acordo internacional e por esta razão deve ser considerada como uma organização não-governamental internacional”¹⁶. Acrescenta que uma ONG não deve almejar lucro com a associação. Esta definição, por exclusão, entende por acordo internacional aquele decorrente do direito internacional público (Seitenfus, 2000)¹⁷.

No processo de surgimento das organizações não-governamentais, também teve papel fundamental a influência de organismos internacionais. Medina (1997) observa que entre os anos de 1950-60 organismos internacionais começaram a fomentar um processo de desenvolvimento comunitário em países do Terceiro Mundo¹⁸, pressupondo níveis maiores de participação da comunidade. Dentre eles, pode-se destacar: a Organização das Nações Unidas (ONU)¹⁹; o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD)²⁰; o Banco Mundial²¹; o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)²²; o Fundo

¹⁶ O Ecosoc destina-se ao estudo de questões relativas à saúde, organização econômica, direitos da mulher, varas internacionais de infância, direito trabalhista internacional, direito cultural e de independência dos povos de toda parte do mundo. O Conselho tem 54 membros, eleitos pela Assembleia Geral por períodos de três anos. Disponível em <http://www.unric.org/pt/informacao-sobre-a-onu/26496?start=3>. Acesso em 05/01/2011.

¹⁷ Observe-se que o termo internacional dá uma idéia de que as relações entre as ONGs dos países desenvolvidos são neutras, ou estão em posição simétrica frente às suas congêneres dos países do “Terceiro Mundo”, o que não é bem o caso. São profundamente nacionais e raramente tomam iniciativas que contrariem os interesses de seus países de origem.

¹⁸ A expressão *tiers monde* foi usada pela primeira vez em agosto de 1952 pelo demógrafo francês Alfred Sauvy em um artigo do jornal parisiense *L’Observateur*, intitulado “*Trois mondes, une planète*” (BOTTOMORE et al, 1996). (Dicionário do pensamento social do Século XXI, editado por William Outhwaite e Tom Bottomore; com a consultoria de Ernest Gellner, Robert Nisbet, Alain Touraine; editoria da versão brasileira, Renato Lessa, Wanderley Guilherme dos Santos; tradução de Eduardo Francisco Alves, Álvaro Cabral, - Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.,1996)

¹⁹ A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada, oficialmente, em 24 de outubro de 1945, data de promulgação da Carta das Nações Unidas, que é uma espécie de Constituição da entidade, assinada na época por 51 países, entre eles o Brasil. Disponível em http://www.onu-brasil.org.br/conheca_hist.php. Acesso em 05/01/2001.

²⁰ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é a rede global de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, presente em 166 países. Seu mandato central é o combate à pobreza. A intervenção do PNUD em políticas sociais tem cinco focos definidos: a implementação de políticas que visam fortalecer setores críticos para o desenvolvimento humano; o apoio às políticas de descentralização e empoderamento nos municípios; a promoção dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio e do desenvolvimento humano sustentável; o desenvolvimento de capacidade institucional nos governos federal, estaduais e municipais; e a construção de novas redes e parcerias com o setor privado e a sociedade civil. Disponível em <http://www.pnud.org.br/pnud/>. Acesso em 05/01/2011.

²¹ O Banco Mundial não é um “banco” no sentido comum, mas uma organização internacional constituída por 185 países desenvolvidos e em desenvolvimento – que são os seus membros. Desde a sua fundação em 1944, como Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, estabelecida pela Convenção sobre o Banco Mundial e outros países, houve um aumento acentuado no número de integrantes, nos anos 1950 e 1960, quando muitos países se tornaram nações independentes. O apoio prestado a um país mutuário é orientado por uma única estratégia (chamada de Estratégia de Assistência ao País), que é planejada pelo próprio país com a participação do Banco Mundial e de muitos outros doadores, grupos de ajuda e organizações da sociedade civil. Disponível em <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21352466~menuPK:3817183~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:3817167,00.html>. Acesso em 05/01/2011.

das Nações Unidas para a Infância (Unicef)²³; a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)²⁴.

Estes organismos internacionais legitimaram as ONGs, pregaram a necessidade de apoio político e popular, além de terem incentivado o fortalecimento da administração local para a concretização de projetos com vistas ao desenvolvimento comunitário.

Entretanto, na prática, todo esse aparato foi criado e imposto por esses organismos, via controle técnico, econômico, ideológico e político, haja vista os recursos que disponibilizavam para as organizações do terceiro setor serem, freqüentemente, condicionados a prazos, cláusulas de compra de pacotes tecnológicos e contratação de consultorias indicadas por eles, legitimando, assim, a dependência de um modelo de gestão criada a partir de realidades e objetivos distintos daqueles outros, numa postura notadamente aberta ao ideário neoliberal.

No Brasil do século XX, as décadas de 70 e 80 marcaram o cenário econômico, político e social através de suas crises, que afetaram sobremaneira a todos esses setores, levando a uma redefinição nas relações entre o Estado e a sociedade.

É nessa conjuntura de crises pela qual o Estado atravessa que, por sua vez, se caracteriza pela ausência de recursos para provimento da área social - como uma consequência da presença de corrupção e empreguismo, que as questões sociais são minimizadas, priorizando a relação com o capital e oportunizando o crescimento das necessidades sociais, que se tornam cada vez

²² O Banco foi criado formalmente em 1959, quando a Organização dos Estados Americanos redigiu o acordo de fundação do Banco Interamericano de Desenvolvimento. O BID é a principal fonte de financiamento multilateral e de conhecimentos para o desenvolvimento econômico, social e institucional sustentável na América Latina e no Caribe. O Banco auxilia os clientes na elaboração de projetos e oferece financiamento, assistência técnica e conhecimentos para apoiar intervenções de desenvolvimento. Disponível em <http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/historia-do-banco-interamericano-de-desenvolvimento,5999.html>. Acesso em 05/01/2011.

²³ O Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef - foi criado no dia 11 de dezembro de 1946, por decisão unânime, durante a primeira sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Os primeiros programas do Unicef forneceram assistência emergencial a milhões de crianças no período pós-guerra na Europa, no Oriente Médio e na China. Em 1950, foi instalado o primeiro escritório do Unicef no Brasil, em João Pessoa/PB. O primeiro acordo assinado com o governo brasileiro representava um gasto anual de US\$470 mil, destinados a iniciativas de proteção à saúde da criança e da gestante no Ceará, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte. Disponível em http://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9489.htm. Acesso em 05/01/2011.

²⁴ A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) foi criada em 25 de fevereiro de 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc), e tem sua sede em Santiago, Chile. A Cepal é uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas (ONU). Foi criada para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável.

maiores. Nessa perspectiva, é possível identificar a ação do Estado através da adoção de uma postura favorecedora das relações econômicas em prol do capitalismo, relação esta em que os direitos do cidadão vão se precarizando de forma gradativa por meio das privatizações dos serviços públicos, dando espaço, assim, ao alargamento das políticas neoliberais, e restringindo, em contrapartida, os direitos civis, sociais e políticos conquistados ao longo da história.

Nesse cenário o Estado adota um modelo de Estado mínimo²⁵ na medida em que apela para a solidariedade da sociedade civil, imbuindo a esta a responsabilidade de sair ou de criar alternativas para a condição de penúria em que muitos se encontram. Neste cenário, a sociedade civil assume o legado de realizar serviços atribuídos à ação do poder público, expandindo o chamado terceiro setor, no qual atuam as Organizações Não-Governamentais.

Conforme exposto, embora o termo ONG tenha sido utilizado na década de 1940, pela ONU, para designar diferentes entidades executoras de projetos humanitários ou de interesse público (Landim, 1993; 1998; Vieira, 2001) no Brasil, a expressão se referia, principalmente, às organizações de “Cooperação Internacional”²⁶, formada por Igrejas (católica e protestante), organizações de solidariedade, ou governos de vários países. Essas organizações priorizavam a ajuda às organizações e movimentos sociais nos países do sul, com o intuito de “consolidar a democracia”.

Nas décadas de 1960/70 surgiram vários centros de “educação popular” e de assessorias a movimentos sociais, com ênfase na “conscientização” e “transformação social”. A “educação popular”, fundamentada no método de Paulo Freire, era utilizada no sentido organizativo-conscientizador, e palavras de ordem como “democracia de base” e “autonomia” constituíam o eixo de seu repertório. Grupos, já existentes, abandonaram práticas assistenciais-filantropicas e outros foram criados para incentivar a “organização popular” (Doimo, 1995: 129-130). A maioria desses “centros de assessoria” (as “proto-ONGs”) era considerada parte do campo progressista (Doimo, 1995; Gohn, 1997; 1998), pois, financiados pelas “ONGs/Agências” internacionais, denunciava internamente as violações dos direitos humanos e a pauperização da população.

²⁵ Entendido como o Estado liofilizado (ANTUNES, 2000) em seus serviços sociais, numa analogia ao processo de **desidratação** usado para preservar alimentos perecíveis.

²⁶ Organizações, tais como o Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement (CCFD), francesa; o Serviço das Igrejas Evangélicas da Alemanha para o Desenvolvimento (EED), alemão; a Organização Inteclesiástica para a Cooperação ao Desenvolvimento (ICCO) e a Organização para a Cooperação Internacional de Desenvolvimento (NOVIB), holandesas; OXFAM, inglesa.

Na década de 1970, surgem novas organizações, comprometidas com o projeto de resistência e denúncia de questões ligadas ao regime ditatorial vigente no Brasil neste período. O termo não-governamental aqui assume um papel principalmente político, de negação e oposição ao que seria governamental e, portanto, representado pelo regime ditatorial no qual o país se encontrava.

Não menos importante, foi a atuação da Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), cujo embasamento para sua militância é buscada nos princípios da Teologia da Libertação, que coloca o povo como “sujeito” da história. Com a Teologia da Libertação, a velha aliança entre a igreja Católica, o Estado e as classes dominantes da América Latina foi desafiada, se não pela Igreja enquanto instituição, por um número crescente de padres, freiras e leigos, através de suas práticas pastorais. “(...) a Teologia da Libertação recomendou que o trabalho pastoral deveria ser endereçado preferencialmente às pessoas oprimidas da América Latina (os pobres, as mulheres, as crianças e jovens, os negros e os índios), e organizado como meio de conscientização e luta” (Scherer-Warren, 1993, p.38).

O termo se generalizou, as ONGs se multiplicaram e a expressão serve para designar tanto as de “Cooperação Internacional”, as ONGs Internacionais (européias, financiadoras de projetos específicos) ou nacionais, e todas as organizações não-estatais genericamente consideradas “não-governamentais”. O marco para a divisão e a popularização do termo no Brasil, ocorreu na década de 1990, mais precisamente com a ECO-92²⁷.

A partir do processo de abertura política no Brasil, as ONGs se viram num impasse, já que muitas delas serviam de apoio para a continuidade da ação política durante a ditadura militar. A partir desta abertura as ONGs vão redefinindo seu papel na conjuntura de reorganização da sociedade civil. Começaram então a desenvolver um papel de “assessoria” aos movimentos sociais, ou seja, comprometem-se com as causas dos movimentos, desenvolvem trabalhos com eles, prestam assessoria, mas não se envolvem politicamente, nem mesmo se submetem às suas decisões.

Com esta nova identidade, as ONGs passam a ter uma posição cômoda em relação ao resultado do trabalho que desenvolvem, na medida em que não respondem diretamente pelos “equivocos” dos movimentos sociais. Se, na história, vimos que as ONGs surgem a partir dos movimentos sociais, nesta nova

²⁷ Conferência da ONU sobre Meio Ambiente, realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 1992.

fase deixa bem clara a sua distinção. As entidades representativas dos movimentos (sindicatos e associações de moradores, por exemplo) têm íntimo envolvimento político com decisões e questionamentos que levantam. Ao contrário, as ONGs assumiram um compromisso para com a sociedade civil organizada, ou seja, sendo agentes de capacitação política, não se comprometem com a organização das estratégias de atuação dos movimentos, o que lhe confere um caráter no mínimo contraditório. Dessa feita, a condição de autonomia conquistada e atribuída às ONGs a credencia para o diálogo com outros órgãos sociais como o Estado e o mercado. Agora, desprovidas de uma origem partidária ou mesmo ideológica as ONGs tornam-se interlocutores ideais de governos e empresas, legitimando a desresponsabilização do Estado e ratificando a supremacia do mercado.

Além de contextualizar o surgimento das organizações não-governamentais, Medina (1997) e Gohn (1997) analisam o perfil dessas organizações ao longo do tempo na América latina e, no caso brasileiro, afirmam que nos anos 1990 as ONGs ganharam importância por serem potenciais parceiras do poder público, em decorrência de sua estruturação. No entanto, esta relação de parceria passou a ser estimulada, uma vez que o discurso neoliberal, fortemente presente na estrutura da administração pública federal brasileira da época, pressupunha a não presença do Estado em alguns setores para que, assim, o mercado pudesse dispor de condições favoráveis à sua ampliação.

Segundo Gohn (1997), nesta mesma época, houve uma reconfiguração do modelo de financiamento das ONGs, passando-se do assistencialismo à auto-sustentabilidade. Para a referida autora, observou-se naquele momento o fortalecimento de estruturas nacionais com a criação da Associação Brasileira de ONGs (Abong)²⁸, que surge com o papel de dar homogeneidade conceitual a estas organizações.

Segundo seu estatuto, seus objetivos são:

- a) promover o intercâmbio entre entidades que buscam a ampliação do campo da cidadania, a constituição e expansão dos direitos fundamentais, a justiça e a consolidação de uma democracia participativa;
- b) consolidar a identidade das ONGs brasileiras, afirmando sua autonomia face ao Estado, aos partidos políticos, às Igrejas e aos movimentos populares;

²⁸ A Associação Brasileira de Organizações não Governamentais - Abong, fundada em 10 de agosto de 1991, é uma sociedade civil sem fins lucrativos, democrática, pluralista, antirracista e anti-sexista, que congrega organizações que lutam contra todas as formas de discriminação, de desigualdades, pela construção de modos sustentáveis de vida e pela radicalização da democracia.

- c) defender os interesses comuns de suas associadas;
- d) estimular diferentes formas de intercâmbio, interajuda e solidariedade, inclusive financeira, entre as associadas, contribuindo para a circulação de informações, a consolidação e o diálogo com instituições similares de outros países e a informação sobre a atuação de agências governamentais e multilaterais de cooperação para o desenvolvimento;
- e) combater todas as formas de discriminação, racial, étnica e de gênero, enquanto obstáculos à construção da cidadania e constituição dos direitos fundamentais;
- f) ser um instrumento de expressão, em âmbito nacional e internacional, das contribuições e propostas, opiniões e alternativas das ONGs frente ao desafio do desenvolvimento;
- g) promover cursos, seminários, encontros, foros de debates e grupos de trabalho, para o aprofundamento de temas relevantes da realidade nacional e internacional; Parágrafo Único - É vedado à ABONG avaliar projetos e intermediar a negociação de recursos das ONGs associadas²⁹. (ABONG, 1998)

Gohn (1997) ainda acrescenta que, apesar de apregoarem autonomia e independência em relação ao Estado, os fundos públicos permaneceram como os grandes financiadores das demandas por parte dessas organizações.

Nessa perspectiva, reafirmam-se mudanças nas estratégias das ONGs e na maneira como estas se relacionam com o Estado. Neste sentido Silva (2004, p. 143) ressalta que “as organizações sociais constituem estratégia de privatização, pelo repasse de recursos públicos a instituições privadas (...)”, uma vez que estas passam a atender a demandas negligenciadas pelo Estado e que podemos ainda identificar uma estreita relação entre a atuação destas organizações e a disseminação de políticas e consolidação da hegemonia neoliberal no Brasil, posto que, também, o fazem de maneira que este ideário penetre nas classes dominadas, muitas vezes, a partir de seus próprios movimentos, através do discurso de satanização do Estado e apologia do privado.

2.2

A dinâmica da parceria entre o público e o privado

Com o objetivo de analisar a maneira pela qual se dá a dinâmica da parceria estabelecida entre o público e o privado, foi sentida a necessidade de abordar a maneira pela qual o Estado – aqui compreendido como o “setor

²⁹ Fonte: www.abong.org.br. Acesso em 12/01/2011.

público” – processa historicamente sua relação com o privado, neste contexto representado pelas organizações não-governamentais.

O sistema de proteção social, através da seguridade social, materializou-se legal e institucionalmente neste século XXI, em conformidade com as políticas econômicas de recorte neoliberal, propostas através das reformas estabelecidas no final do século XX. A legalidade estabelecida regula as relações entre sociedade e Estado, na perspectiva de atender à lógica do mercado.

O sistema de proteção se configura na abertura dos fundos públicos para a gestão privada, com a mínima participação da sociedade nas decisões e no direcionamento da aplicação das verbas, ou seja, ocorre um retorno (através dos impostos e incentivos fiscais) financeiro para a iniciativa privada aplicar o dinheiro público em projetos sociais, ambientais e culturais. Apesar disso, “o Estado passa por importantes mudanças, mas não se retira da cena da gestão da reprodução social. O seu papel é modificado, modernizado, reduzido, mas não abolido. Pelo contrário, pode até voltar a ampliar-se” (Silva, 2004, p. 155).

No entanto, tal fato se dá através de uma construção sociohistórica à qual passaremos a aludir, mesmo que de forma breve, para subsidiar o presente estudo.

A mais recente crise do capitalismo (década de 1970)³⁰ abriu caminho ao modelo neoliberal e à globalização dos mercados como estratégia para a sua superação. A crise internacional cancelou abruptamente uma prolongada fase de expansão econômica, assim denominada pelo historiador Hobsbawm (1994)³¹ como a Era de Ouro, trouxe à pauta, pela necessidade de reestruturar a economia mundial, a ideologia do livre mercado.

O declínio da Era de Ouro, no final dos anos 1960, se iniciou quando a inflação começou a representar um fator de incerteza e desaceleração da acumulação do capital. Associada à crise econômica, vieram também a crise social e a crise política, com o desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social.

De acordo com Gentili (2002), durante os anos compreendidos entre 1950 e 1973 a economia mundial experimentou espetacular crescimento. Depois da crise econômica de 1929-1933 a prosperidade material voltou a configurar-se e alcançou uma extensão aparentemente ilimitada.

³⁰ A crise, ocorrida principalmente em 1973, ficou conhecida como choque do petróleo. O aumento do barril de quatro para doze e, depois, de 12 para 20 dólares, exigiu uma mudança radical na base da produção capitalista com a introdução da robótica, da química fina e da microbiologia.

³¹ Eric John Ernest Hobsbawm (Alexandria, 9 de Junho de 1917) é um historiador marxista reconhecido internacionalmente. A obra, "A Era dos Extremos", lançado em 1994, na Inglaterra, tornou-se uma das obras mais lidas e indicadas sobre a história recente da humanidade. Nela analisa os principais fatos de 1917 – fim da Primeira Guerra Mundial e ano da Revolução Russa – até o fim dos regimes socialistas da ex-União Soviética, em 1991, e dos países do Leste Europeu.

(...) No período compreendido entre 1950 e 1970 o crescimento mundial do PIB *per capita* atingiu um crescimento médio de 2,9; desempenho excelente se comparado com as taxas de crescimento experimentadas nas fases 1820- 1870 (0,6%), 1870-1913 (1,3%), 1913-1950 (0,9%). (Gentili, 2002, p.83).

No cenário mundial, evidencia-se que, a partir de 1970, houve uma fragilização do regime de acumulação vigente, o fordismo³², e, concomitantemente, do modelo de regulamentação da vida social baseado no ideário keynesiano³³. Tais fragilizações acentuam-se no momento da crise mundial do capitalismo, onde o modelo fordista-keynesiano mostrava-se insuficiente para atender às necessidades permanentes de acumulação do capital.

É, portanto, neste cenário que emerge uma forma de gerenciamento das relações de produção, sob a denominação de acumulação flexível, a qual se subsidia no modelo político-ideológico, regulador das relações sociais, intitulado neoliberalismo.

Nesse momento foram resgatadas as idéias de Hayek (1944) contempladas em sua obra *O caminho da Servidão*, na qual o neoliberalismo foi eleito como aparato ideológico, onde os neoliberais explicavam a crise como resultado da demasiada interferência do Estado, principalmente com gastos na área social. Para os neoliberais, o gasto público com programas sociais ocasionou, conforme assinala Draibe (1993):

(...) a ampliação do déficit público, a inflação, a redução da poupança privada, o desestímulo ao trabalho e à concorrência, com a conseguinte diminuição da produtividade, e até mesmo a destruição da família, o desestímulo aos estudos, a formação de “gangues” e a criminalização da sociedade (p. 90)

Nesse sentido, propõem o desmonte desse conjunto de direitos como alternativa para o desenvolvimento do capitalismo, caracterizando, assim, o rechaçamento dos direitos sociais, na medida em que se minimiza o papel social do Estado, passando responsabilidades para a sociedade civil. Dessa forma Draibe (1993) assevera de forma categórica:

³² Fordismo é um sistema de produção, criado pelo empresário norte-americano Henry Ford, cuja principal característica é a fabricação em massa. Henry Ford criou este sistema em 1914 para sua indústria de automóveis, projetando um sistema baseado numa linha de montagem.

³³ Conjunto de idéias que propunham a intervenção estatal na vida econômica com o objetivo de conduzir a um regime de pleno emprego. As teorias de John Maynard Keynes tiveram enorme influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado. Acreditava que a economia seguiria o caminho do pleno emprego, sendo o desemprego uma situação temporária que desapareceria graças às forças do mercado.

(...) o argumento do Estado mínimo é advogado pelo máximo, não pelo mínimo: principalmente no que diz respeito à sua responsabilidade social, afirma-se tão somente a fronteira demarcadora do máximo até onde deveria e poderia ir o Estado (p. 89).

Dentro da lógica neoliberal, o Estado deve atuar minimamente, pois o mercado deve dispor de liberdade para agir e, dessa feita, o Estado que se faz mínimo, só é chamado a intervir naquelas áreas ou junto àqueles sujeitos que o mercado não tem interesse de atender, sobretudo porque não garantem retorno de lucratividade. Por isso mesmo é que há uma propagação do discurso de refilantropização e as demandas sociais passam a ser atendidas sob a ótica da ajuda, da solidariedade, da filantropia, sempre embaladas pelo discurso do novo papel que a sociedade civil se encarregará de exercer a partir de então, através das organizações não-governamentais, pois para os neoliberais, segundo Draibe (1993), o Estado não pode intervir na vida econômica e nem cercear a liberdade individual, mas limitar-se a programas de cunho assistencial em auxílios à pobreza e somente quando sua intervenção se fizer necessária para complementar a filantropia promovida pelas organizações privadas, não governamentais.

No contexto latinoamericano, o ideário neoliberal dita as regras prescrevendo, assim, as medidas que passam a partir de então a entrar na agenda das reformas políticas e sociais.

Nessa perspectiva, Draibe (1993) pontua três formas de realização dessas reformas: *descentralização, focalização e privatização das políticas públicas*, o que nos leva a uma reflexão sobre as mesmas.

A *descentralização* objetiva a redução de gastos sociais, na medida em que a gestão das políticas sociais passa a acontecer em nível local, subsidiada no argumento de que com isso aumentar-se-ia a eficácia e a eficiência das mesmas, já que o gestor acompanharia de perto a execução dos programas e projetos sociais. Assim, o gerenciamento das políticas seria de responsabilidade dos municípios e das iniciativas da sociedade civil. Além disso, argumenta-se que esse tipo de gestão oferece condições das organizações da sociedade civil participarem politicamente do poder (Draibe, 1993, p. 97).

No entanto, supõe-se que a real pretensão é que a sociedade civil participe economicamente na provisão das referidas políticas. Ademais, a descentralização, embora fosse uma demanda dos movimentos sociais e foi prevista na Constituição de 1988, configura-se em uma confluência perversa de interesses, pois utiliza argumentos e termos de grupos mais progressistas para

implantar medidas restritivas de acesso e de controle dos recursos oriundos do fundo público. Não há como conciliar por muito tempo projetos sociais antagônicos e, neste sentido, a solidariedade pode se constituir também numa falácia.

A *focalização*, também denominada seletivização, consiste no direcionamento das políticas sociais a determinados segmentos da sociedade, no entenda-se “população carente”, selecionada pelo caráter emergencial da necessidade. Nessa perspectiva, são selecionados pobres entre os pobres para terem acesso aos bens e serviços sociais. Tal medida segue a orientação de Friedman (1984)³⁴, o qual defende a redução de gastos e a concessão de auxílio somente em casos que, realmente, exijam a intervenção estatal ou que o mercado naturalmente, não consiga resolver (Draibe, 1993, p. 97).

A *privatização* consiste na transferência da provisão de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo, associações de filantropia, organizações não governamentais, dentre outros. Isso se evidencia com a venda de diversas instituições estatais, terceirização dos serviços prestados a órgãos públicos (Draibe, 1993, p. 97-98). Essas privatizações, tão defendidas pelo liberalismo econômico, a fim de “descentralizar” as funções do Estado, aconteceram na maior parte na América Latina, onde foram feitos dois terços de todas as privatizações do mundo, no período de 1988-1998. Isso foi resultado de *Consenso de Washington*³⁵, um plano elaborado pelos Estados Unidos, FMI³⁶, BIRD³⁷ e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que decidiu apressar as privatizações e o enfraquecimento dos Estados latino-americanos.

³⁴ Milton Friedman (1912-2006); foi um dos mais destacados economistas do século XX e um dos mais influentes teóricos do liberalismo econômico. Principal “apóstolo” da Escola Monetarista e membro da Escola de Chicago, além de árduo defensor do *laissez faire* e do mercado livre.

³⁵ Consenso de Washington é um conjunto de medidas - que se compõe de dez regras básicas - formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas num texto do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*, e que se tornou a política oficial do FMI em 1990, quando passou a ser “receitado” para promover o “ajustamento macroeconômico” dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u11503.shtml>. Acesso em 22/01/2011.

³⁶ O FMI foi criado em 1945 e tem como objetivo básico zelar pela estabilidade do sistema monetário internacional, notadamente através da promoção da cooperação e da consulta em assuntos monetários entre os seus 184 países membros.

³⁷ O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (em Inglês: *International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)*) proporciona empréstimos e assistência para o desenvolvimento a países de rendas médias com bons antecedentes de crédito. O poder de voto de cada país-membro está vinculado às suas subscrições de capital que, por sua vez, estão baseadas no poder econômico relativo de cada país. O BIRD levanta grande parte dos seus fundos através da venda de títulos nos mercados internacionais de capital. Juntos, o BIRD e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) formam o Banco Mundial.

Disponível em:

http://pt.wikipedia.org/wiki/Banco_Internacional_para_Reconstru%C3%A7%C3%A3o_e_Desenvolvimento. Acesso em 22/01/2011.

Dessa forma, no que tange ao contexto brasileiro, destaca-se que nos primeiros anos subseqüentes à promulgação da Constituição Federal de 1988, nota-se uma aproximação à política neoliberal. Mas, é no final do governo de José Sarney (1985 a 1990) e, principalmente, no governo de Fernando Collor de Mello (1990 a 1992) que se observa com clareza tal aproximação. Tal postura foi adotada também pelos governos seguintes, sendo o de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) o que mais implementou as medidas do “receituário” neoliberal.

Para Scherer (2000), a eleição direta de Fernando Collor e Fernando Henrique representa mais que uma simples vitória de eleição, é a simples consolidação de um novo pacto de dominação do neoliberalismo, pois a partir daí as políticas brasileiras passarão a sofrer adequações ao Consenso de Washington. Neste período, a Constituição de 1988 é considerada pelos partidários do liberalismo econômico como “símbolo do atraso”, pois o moderno era sinônimo de neoliberal (Diniz, 1997), uma vez que sua efetivação é colocada em xeque na medida em que se devia priorizar o econômico em detrimento do social.

Faz-se necessário ressaltar que o governo de Fernando Collor representou expectativas de surgimento de uma nova sociedade, já que este se propunha a romper com o *status quo*, combater os *marajás* e priorizar os *descamisados*. De acordo com Carvalho (2001), existe uma tradição nacional de se esperar a solução dos problemas por meio de “figuras messiânicas”. Assim, acredita que foi nessa expectativa que os segmentos mais pauperizados da sociedade identificaram Fernando Collor como um “messias salvador” do Brasil, mesmo estando vinculado às elites políticas tradicionais do país e adotando medidas favorecedoras às mesmas.

Contudo, depois de vinte anos de ditadura militar, a sociedade brasileira pôde novamente exercer seu direito político de votar e ser votada. Após eleger diretamente o primeiro presidente, Fernando Collor, o afasta do poder através do *impeachment*³⁸, o que, segundo Carvalho (2001, p. 205), “*deu, inegavelmente aos cidadãos a sensação inédita de que podiam exercer algum controle sobre os governantes*”.

No entanto, sabe-se que a cidadania fora considerada com descaso por este governo, já que o mesmo tratou-a retoricamente sem ser possível visualizar

³⁸ O Impeachment é um processo político, não criminal, que tem por objetivo apenas afastar o presidente da República ou qualquer outra pessoa do Executivo sem que por isso ele seja condenado penalmente.

alguma forma de priorização dos “descamisados”. Neste sentido, corrobora Diniz (1997) ao afirmar que:

(...) no que se refere à questão social, o candidato Collor passou ao largo do debate sobre a premência da adoção de políticas redistributivas, enfatizando a mobilização dos “descamisados” através da mensagem de defensor da parcela mais desamparada da sociedade contra a voracidade e a arrogância dos poderosos (...) a questão social foi tratada (...) superficialmente (p.134).

Todavia, nos oito anos do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) se dá a consolidação do ideário neoliberal no Brasil, haja vista os inúmeros reflexos da adoção das diretrizes neoliberais, dentre os quais pode se destacar: alto índice de desemprego, precarização do trabalho, crescimento do mercado informal de trabalho, crise econômica, privatização das estatais, focalização e seletividade das políticas públicas, dentre outras calamidades sociais. Dessa feita, não há dúvidas de que o governo de FHC poder ser considerado um desastre para as classes subalternas. Neste sentido, Netto (1999) assevera: *“FHC, desde os seus primeiros dias no Planalto, presidiu um governo direcionado contra os interesses e as aspirações da massa dos trabalhadores brasileiros”* (p. 75).

Netto ainda preconiza que, com sua política econômica, representada pelo “Plano Real”³⁹, que se apresenta como solução para a estabilidade monetária do país, FHC reabre as portas do mercado brasileiro de bens e serviços ao capital monetário internacional. Os resultados de tal abertura são as privatizações de inúmeras estatais, dentre as quais se destacam as companhias telefônicas, elétricas e de saneamento básico, a Vale do Rio Doce, entre outras. Além disso, há o aumento crescente da dívida social, tendo em vista as péssimas condições de vida da classe trabalhadora.

Fernando Henrique Cardoso, ao assumir o poder, renega o seu passado de idéias mais progressistas e passa a ser um seguidor ortodoxo do ideário neoliberal. Segundo este ideário, a produção de bens e serviços deve deixar a esfera estatal e passar para o setor privado lucrativo e/ou não lucrativo, a exemplo das organizações não-governamentais e das entidades filantrópicas,

³⁹ O Plano Real foi um programa brasileiro com o objetivo de estabilização econômica, iniciado oficialmente em 27 de fevereiro de 1994, com a publicação da Medida Provisória nº 434 no Diário Oficial da União. Tal Medida Provisória instituiu a Unidade Real de Valor (URV), estabeleceu regras de conversão e uso de valores monetários, iniciou a desindexação da economia e determinou o lançamento de uma nova moeda, o Real. Utilizou de diversos instrumentos econômicos e políticos para a redução da inflação, que chegou a 46,58% ao mês em junho de 1994, época do lançamento da nova moeda. A idealização do projeto, a elaboração das medidas do governo e a execução das reformas econômica e monetária contaram com a contribuição de vários economistas, reunidos pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso.

visto que, “*evita irracionalidade no uso de recursos induzida pela gratuidade de certos serviços públicos e aumenta a progressividade do gasto público (...)*” (Issuani *apud* Draibe, 1993 p. 97).

É importante destacar, ainda, que foi durante o governo FHC que a nova regulamentação da filantropia e o marco legal do terceiro setor tiveram lugar. Isso significou a regulamentação do acesso das organizações não governamentais ao financiamento público. Refiro-me, em especial, a Lei 9.732 de 11 de dezembro de 1998, que altera requisitos para fins de isenção da contribuição à seguridade social dirigida às entidades filantrópicas, e a Lei 9.790 de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

A questão das isenções deve ser tratada como uma modalidade de financiamento público às entidades, para consecução de políticas públicas, responsabilidade primeira do Estado, sendo que, nesta condição, tais entidades compõem a esfera pública. No entanto, sua normalização não foi presidida por uma concepção de seguridade social como sistema de proteção social capaz de garantir direitos sociais. Sua invisibilidade decorrente obstaculiza a afirmação do direito e da cidadania, ao mistificar a prestação de serviços sociais pelas entidades privadas como pertencentes à esfera do mercado, isentas, assim, do controle social das políticas públicas. Isso facilita que os recursos sejam mal gastos ou desviados para outros fins.

A referida legislação visou fortalecer o terceiro setor, a partir da instituição de um novo sistema classificatório e da criação de um instrumento jurídico específico para formalizar a sua relação com o Estado. O chamado termo de parceria⁴⁰. Neste sentido, veio atender a demanda de ONGs por uma nova relação Estado/sociedade civil. Ficavam instituídas e estimuladas as parcerias público-privadas, as PPPs:

Ao que parecem, as mudanças foram ocasionadas não pela motivação de se criar um adequado redirecionamento do gasto público e da melhor qualidade das políticas, mas pelos ditames econômicos de ajuste e redução de recursos na área social.

⁴⁰ O termo de parceria é “o instrumento passível de ser firmado entre o poder público e as entidades qualificadas como OSCIPs destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público” (artigo 9º da Lei 9.790).

Esta seção buscou analisar os conceitos consolidados nos ideários dos diferentes movimentos de reforma do Estado para, a partir de então, compreender de que forma ocorrem as intervenções na gestão da “coisa pública”, assim como, mostrar um quadro das suas principais questões, com a intenção de contextualizar a análise deste trabalho e adotar posicionamento diante de alguns conceitos e acepções expostas. No próximo capítulo será abordada a questão do Serviço Social no espaço das ONGs.