

4

O “terceiro setor” no âmbito das Políticas Sociais: análise dos fundamentos e características

Nesta seção abordaremos os eixos centrais do debate sobre o “terceiro setor” a partir da interlocução com os principais autores que trabalham o tema, a fim de analisar o discurso hegemônico que fundamenta sua promoção na década de 1990 na Argentina.

Analisar criticamente as características e fundamentos do “terceiro setor”, realizando uma interpretação à luz dos processos sócio-históricos mais amplos, é um grande desafio. Isto porque põe em tensão por um lado, o fenômeno na sua relação com os processos sociais globais e, por outro, a sua relevância num contexto marcado pelo crescimento vertiginoso da pobreza e do desemprego e a ausência de serviços públicos. Neste sentido, não pode ser ignorado o fato de que, diante da retração do Estado, muitas das organizações que compõem o “terceiro setor” se apresentam para a população pobre como a única possibilidade de acesso à satisfação das necessidades básicas.

Vale destacar também a variedade e heterogeneidade das organizações contidas no chamado “terceiro setor” e a ação diferenciada destas quanto aos eixos a serem analisados.

Portanto, é fundamental não perder de vista estas diferenças de níveis de análise nem a complexidade, tensão e contradições presentes nas relações entre Estado-Sociedade na contemporaneidade.

Como já mencionamos, a maioria dos trabalhos abordam o assunto a partir de uma perspectiva endógena.¹¹ Como afirma Bertolotto¹² (2002:3) os múltiplos trabalhos sobre este tema tiveram como eixo de pesquisa e reflexão a busca por uma caracterização do “terceiro setor”, tentando conhecer sua diversidade, magnitude, dinâmica, sujeitos participantes e recursos mobilizados. Partindo de uma visão favorável, estes estudos ressaltam, de modo geral, as bondades, êxitos e esperanças do setor.

Cabe destacar a ausência de posições críticas sobre o fenômeno na Argentina, que o vinculem com os processos globais da reestruturação produtiva, com a contra-reforma do Estado e com o projeto neoliberal.

¹¹ Por endógena entendemos aqueles estudos que abordam o fenômeno a partir das suas características internas e não em relação aos processos sociais.

¹² Todas as citações dos seguintes autores são tradução livre da autora deste trabalho: Acotto e Manzur, Bertolotto, Bombarolo, Cardarelli et al., Cogliati et al. García Delgado, Gonzalez Bombal, Grassi, Orlowsky de Amadeo, Roitter, Sarachu e Thompson.

Entre os estudos sobre o “terceiro setor”, Gohn (2000: 60) destaca duas linhas de pesquisa. A primeira vê neste setor uma forma de contribuição para o desenvolvimento de novas formas de associativismo. Aqui o “terceiro setor”, ou as ONGs funcionariam como mediadores das políticas públicas. O principal argumento desta linha é que o Estado deve se ocupar das questões macro e, como não consegue penetrar nas micro-esferas da sociedade, este espaço seria então ocupado pelas entidades que o compõem. Nisto residiria a novidade do “terceiro setor”. A segunda linha aponta para os efeitos nefastos deste setor na organização dos trabalhadores. Destaca-se, principalmente, o fato dele se apresentar como uma forma de exploração da força de trabalho, uma resposta das elites à organização popular e sindical dos anos 80.

Assim, podemos identificar dentro da primeira perspectiva autores como Félix Bombarolo, Ines Gonzalez Bombal, Andrés Thompson, bem como as conceituações dos organismos internacionais, fundamentalmente o BID e o BIRD. Numa perspectiva crítica, embora com enfoques diferentes, se situa como um dos trabalhos críticos pioneiros, James Petras e no contexto argentino e brasileiro, Isabel Bertolotto, Joana Coutinho, Estela Grassi e Carlos Montaña.

Grassi (2003:287) destaca para o caso da Argentina, que o corpus discursivo do “terceiro setor” absorveu tanto os fundamentos críticos das organizações localizadas à esquerda do espectro político, como do pensamento conservador da antiga beneficência e a filosofia da velha filantropia e sua versão modernizada. Nesse novo marco tanto se reavivou a noção de caridade como se atualizou a linguagem de acordo com os tempos de predomínio da racionalidade empresarial posta em termos de “gerência social”.¹³

Ainda segundo Grassi, o processo de constituição do campo do “terceiro setor” expressa e resultou de uma intencionalidade de racionalização da ação também neste âmbito, em coincidência com o acontecido no âmbito estatal. Daí que deu lugar a um esboço de disciplinariedade sustentado na teoria política e social e na tecnologia respectiva, à qual se integrou a vontade de profissionalização (desenvolvimento de habilidades e de um domínio técnico específico) manifestada em um sem número de cursos, seminários e oficinas de capacitação. A autora expressa que finalmente o “terceiro setor” contou também com especialistas e *experts* “custosos”; técnicos, assessores e profissionais

¹³ “Não falamos de gerenciamento empresarial, falamos de fazer as coisas com um estilo empresarial....”(Francês Hesselbein, Clarín 27/6/97) Francês Hesselbein é discípula de Peter Druker e criadora de uma técnica de management para instituições sem fins de lucro, incorporada aos planos de estudo de Harvard Business School. Em 1995 e 1996 ditou em Buenos Aires seminários sobre gerenciamento destas instituições (Grassi, 2003:287).

diversos e uma ampla base de voluntários para sustentar o trabalho de base das ONGs. A profissionalização supõe a exigência de titulação dos voluntários e dos dirigentes e técnicos das organizações (recursos de planificação e capacidade de gerenciamento).

Grassi afirma que além dos recursos humanos voluntários e os “profissionalizados”, no campo pode reconhecer-se os intelectuais orientadores da produção desse saber/fundamento cuja construção remete às ciências políticas e sociais (2003: 290).

Deste modo, o objetivo desta seção é apresentar sumariamente o estado de debate sobre o “terceiro setor”, tentando refletir em torno das idéias centrais que se colocam como hegemônicas na abordagem do tema. Também problematizar os postulados e pressupostos dos principais autores que dinamizam a discussão do “terceiro setor” na Argentina, subsidiados por contribuições de autores brasileiros.

4.1

Acerca do conceito do “terceiro setor”

Landim (1999:63) expressa que o “terceiro setor não é um termo neutro”, ele 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.

Por sua parte, Montañó (2002:53) acrescenta que o termo não tem apenas nacionalidade, mas também, e fundamentalmente, **procedência** (e funcionalidade com os interesses) **de classe**. Surge como conceito cunhado, nos EUA, em 1978, por John Rockefeller III:

“Nós americanos sempre nos orgulhamos da vitalidade de nosso país. No entanto, freqüentemente deixamos de reconhecer uma das principais razões da nossa vitalidade: o fato de que desenvolvemos, no decorrer dos mais de dois séculos de nossa existência, um notável sistema de três setores (three sector system). Dois setores são instantaneamente reconhecíveis para todos: o mercado e o governo. Mas o terceiro setor é tão negligenciado e tão pouco compreendido, que fico tentado em chamá-lo de ‘setor invisível’. O terceiro setor é o setor privado sem fins lucrativos. Inclui dezenas de milhares de instituições absolutamente indispensáveis à vida da comunidade, através da nação – igrejas, hospitais, museus, bibliotecas, universidades e escolas privadas, grupos de teatro, orquestras sinfônicas, e organizações de assistência social de vários tipos. Todas elas dependem, para sua sobrevivência, de contribuições voluntárias de tempo e dinheiro por parte dos cidadãos. O terceiro setor é também o terreno para esforços organizados lidarem com problemas sociais. Todos os ‘movimentos’ contemporâneos mais importantes cresceram nele: direitos civis, defesa de consumidores, direitos das mulheres, ambientalismo e muitos outros” (Rockefeller, J.D., 1993 in Landim, 1999:69).

Portanto, Montañó (op. cit.) afirma que seria um exercício de ingenuidade pensar que a origem norte-americana do termo e sua relação com instituições ligadas diretamente ao grande capital sejam apenas dados de curiosidade. O conceito “terceiro setor” foi cunhado por intelectuais orgânicos do capital, e isso sinaliza clara ligação com os interesses de classe, nas transformações necessárias à alta burguesia.

Uma primeira aproximação que a maioria dos autores realiza é caracterizar o terceiro setor em referência ao Estado e ao mercado.

Desta forma, Gonzalez Bombal expressa que:

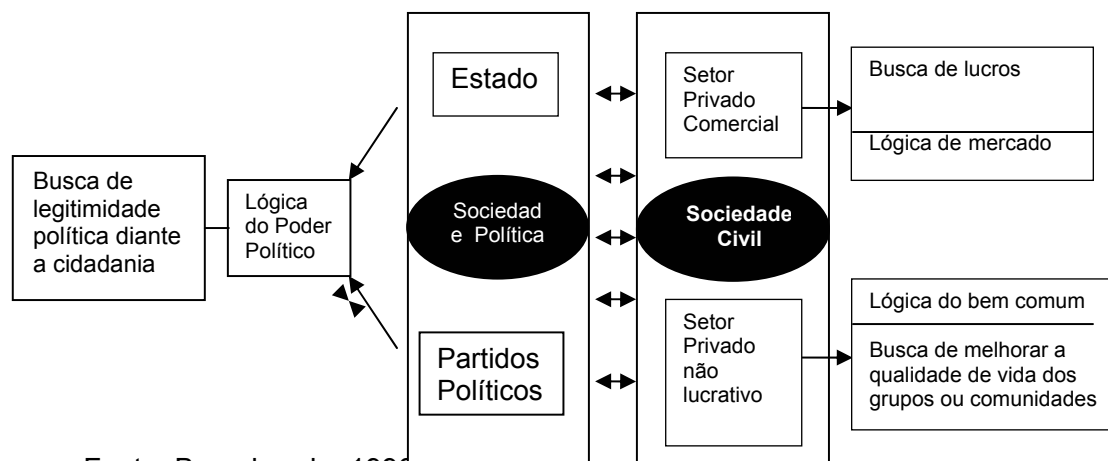
“Entre o Estado e o mercado sempre houve um extenso tecido associativo, um universo heterogêneo que inclui desde as sociedades de fomento, os clubes, as entidades de beneficência, as coletividades, as fundações, etc. Isso que chamamos “terceiro setor” para diferenciá-lo do setor estatal e do setor privado tem alguma coisa de um e do outro, mas é justamente essa peculiar combinação o que define sua natureza específica; sendo uma atividade sustentada pela iniciativa dos particulares tem uma dimensão pública na medida em que se empreende como um serviço voluntário a outrem” (1995:65).

Bombarolo, por sua parte, observa que:

“O modelo político - administrativo tradicional sustentado na América Latina desde o período colonial no Poder do Estado, está dando lugar aceleradamente a um novo modelo de desenvolvimento mais equilibrado, apoiado no “Poder do Setor Privado”. A este dinâmico e em muitos casos incipiente setor privado que não responde a uma lógica política nem deriva de uma estrutura governamental se tem denominado nos anos 1990 “sociedade civil” (SC). (...) Este “novo mundo” da sociedade civil composto de indivíduos, famílias, organizações e movimentos sociais, inclui dois grandes e crescentes setores: O comercial ou lucrativo (empresas privadas) e o “não lucrativo ou com fins sociais”, composto por uma grande diversidade de organizações (associações civis, fundações, etc.) as que se têm denominado Organizações da Sociedade Civil (OSC)” (1996:42).

Assim, apresenta da seguinte forma o sistema de relações institucionais e setoriais que dominam hoje o cenário regional a fim de situar as Organizações da Sociedade Civil (OSC).

Gráfico



Fonte: Bomaborolo, 1996:45.

Como se expressa no gráfico, seguindo a Bombarolo:

“A esfera do mercado tende a se orientar por uma racionalidade instrumental que busca ‘o lucro’, segundo uma lógica de acumulação. A esfera do Estado se sustenta por uma ‘racionalidade instrumental’ de luta pelo poder político, buscando hegemonia e controle dos mecanismos de dominação. Na esfera da sociedade civil é onde se encontra a possibilidade de construção de uma racionalidade ética, que se oriente ao bem comum” (Scherer & Warren, 1994 in Bombarolo, 1996:43).

Conceitua-se o chamado “terceiro setor” a partir de uma compreensão da realidade social como um sistema tripartite: o Estado (primeiro setor), o mercado (segundo setor) e a sociedade civil (“terceiro setor”).¹⁴

A partir da mesma perspectiva, Bresser Pereira e Grau, no Brasil, pressupõem a existência de quatro esferas ou formas de propriedade relevantes no capitalismo contemporâneo:

“a propriedade pública estatal, a pública não estatal, a corporativa e a privada. A pública estatal detém o poder do Estado e é subordinada; a pública não estatal está voltada para o interesse público, não tem fins lucrativos, embora esteja regida pelo Direito Privado; a corporativa que tampouco tem fins lucrativos, mas está orientada para defender os interesses de um grupo ou corporação; a privada, finalmente, está voltada ao lucro ou ao consumo privado” (1998:27).

Desta forma, tal como assinala Montañó, o termo é construído a partir de um recorte da realidade em esferas, ou seja, “recorte neopositivista, estruturalista, funcionalista ou liberal, que isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles e que, portanto, desistoriciza a realidade social” (2002:53).

Por outro lado, a maioria dos autores manifesta a preocupação por definir e classificar “o mundo das OSC”. Bombarolo (1996:45) sugere que a classificação das OSC pode se realizar de diversas formas segundo a variável que se tome como referência e os critérios que se definam em cada país. Existiriam classificações segundo: a) status jurídico (associação, fundação, mutual, cooperadora, instituto, etc.) b) temas que abordam (cultura, religião, esporte, direitos cidadãos, meio ambiente, etc.) c) grupos sociais que as integram (moradores urbanos, rurais, profissionais, jovens, idosos, mulheres, etc.) d) objetivos que perseguem (promoção social, assistência a emergências, desenvolvimento cultural, etc.) e) atividade que realizam (pesquisa, capacitação, assistência, sensibilização social, etc.) f) tamanho e tradição institucional (instituições antigas, novas, grandes, pequenas, etc.) g) cobertura territorial (internacional, regional, nacional, municipal, barrial, etc.) e assim por diante.

¹⁴ Neste sentido Wolfe (1991) destaca a importância da sociedade civil como parte integrante de um “modelo trinitário” junto com o Estado e o mercado.

Podemos advertir neste rápido percurso que não há acordo para determinar qual é o elemento que deve predominar, pois no entender de Delgado, as OSC ainda podem ser classificadas:

“...entre outras, se propõem suas áreas de trabalho (Thompson, 1999); seus meios e objetivos de trabalho (Filmus et al., 1995); suas lógicas de ação (Cardarelli et al., 1995); seus temas e pertencimento sociais (Perez Coscio e Bombarolo, 1998); a existência de leis que as amparam (Gonzalez Bombal et al., 2000); sua estrutura de trabalho (BID, 2000); sua configuração a partir da estrutura social (Arroyo, 2000); sua capacidade de operacionalização e gestão (Banco Mundial, 2000)” (Delgado, 2001:20).

Procede-se, assim, a uma segmentação do chamado “terceiro setor” como uma forma de captação do conceito, que parte de uma visão endógena e impossibilita com ela, a obtenção de uma visão de totalidade que incorpore as relações e os determinantes sócio-históricos. Assim, o fenômeno é isolado da totalidade social, ou se considerado, destaca-se sua importância no contexto de retração do Estado e de aprofundamento da pobreza e do desemprego¹⁵, sem questionar os processos que se encontram na sua base, a saber: a reestruturação do capital e o projeto neoliberal contendo a contra-reforma do Estado.

Thompson¹⁶ (1994), um dos intelectuais mais destacados que aborda o tema na Argentina, retoma a proposta de Anheier e Salamon¹⁷ (1992) que consiste numa definição “estrutural-operacional” do “terceiro setor”. Segundo estes autores uma aproximação ao que conformaria “o terceiro setor” deve cumprir em algum grau com sete características, a saber:

Formais: ter algum grau de institucionalização através de um certificado ou registro legal ou de outro tipo de formalidade como, por exemplo, encontros regulares ou regras de procedimento.

Privadas: não fazer parte do aparato do governo nem ser dirigidas por mesas diretivas dominadas por agentes governamentais. Isto não significa que não possam receber importantes contribuições governamentais, ou que agentes governamentais não possam se localizar em suas mesas diretivas.

¹⁵ Gonzalez Bombal a respeito afirma que “sabemos que o chamado ‘terceiro setor’ tem sido classicamente definido por oposição ao Estado e ao mercado. Os processos de reforma do Estado em marcha em nossos dias e a aparição crescente de setores do social regidos por novas regras de mercado, sem dúvida brindam condições para o melhor perfilhamento de um setor que se define precisamente como não sendo um nem outro” (1995:67).

¹⁶ É de destacar que Andrés Thompson é diretor para América Latina e o Caribe da Fundação W. K. Kellogg. Ele é um dos principais promotores do “terceiro setor” na Argentina e referência teórica para a maioria das análises do tema.

¹⁷ Lester Salamon é um dos autores mais citados em relação ao “terceiro setor” e referência recorrente no tema. É diretor do Jhon Hopkins Institute for Policy Studies. Doutor e pesquisador nas problemáticas do “Terceiro Setor”.

Sem distribuição de benefícios: podem acumular excedentes, no entanto eles não serão redistribuídos entre seus sócios ou diretores, mas reinvestidos em relação aos objetivos básicos da organização.

Autogovernadas: devem possuir seus próprios procedimentos internos de governo e não estar controladas por entidades externas.

Não comerciais: não estar organizadas principalmente para objetivos comerciais. Isto não significa que não possam obter lucros de suas atividades.

Não partidárias: não estar primariamente comprometidas na promoção de candidatos políticos. Isto não significa que não possam se embarcar em atividades políticas partidárias.

Voluntárias: incluir algum grau significativo de participação voluntária. Isto não significa que a maioria de seu pessoal deva ser voluntário ou que a maior parte de seus ingressos provenha de doadores”.

Em concordância com esta perspectiva, o IV Encontro Ibero-americano de Terceiro Setor realizado na Argentina em 1998, definiu o terceiro sector como “o conjunto de organizações que respondem a cinco critérios: ser privadas, não governamentais, sem fins lucrativos, auto-governadas e de associação voluntária”.

Consideramos que estes atributos merecem uma reflexão mais aprofundada. Incorporando aqui as observações feitas por Montaño (2002:54-58), podemos identificar uma série de debilidades presentes na bibliografia dominante, o que estaria manifestando uma clara falta de rigor teórico do conceito de “terceiro setor” e distância ideológica deste com a realidade social.

A primeira debilidade teórica apontada pelo o autor é a seguinte: trata-se do “terceiro” ou “primeiro” setor? Ao identificar respectivamente o Estado, mercado e sociedade civil como primeiro, segundo e terceiro setores, alguns autores (cf Rifkin, in Iospche 1997) observam que na verdade o “terceiro setor” seria o “primeiro setor”. Se este é identificado com a sociedade civil e se, historicamente é a sociedade que produz suas instituições, o Estado, o mercado, etc. haveria então clara primazia histórica da sociedade civil sobre as demais esferas. Portanto, a origem do “terceiro setor” já enfrenta um problema.

O autor questiona ainda, se o surgimento do conceito estaria atrelado a uma suposta preocupação de certos intelectuais ligados a instituições do capital para superar a eventual dicotomia público/privado, no contexto da década de 1980. Ou dataria das décadas do 1960 e 1970 marcadas pelo auge dos chamados “novos movimentos sociais” e das “organizações não governamentais”? Seria uma categoria vinculada às instituições de beneficência,

caridade e filantropia, dos séculos XV a XIX (ou no Brasil, com as Santas Casas da Misericórdia, Cruz Vermelha etc.)? Poderíamos dizer com os contratualistas que sua existência data da própria formação da sociedade? Estas questões permanecem em verdadeira escuridão nas análises de seus teóricos, conclui o autor.

A segunda debilidade teórica é: quais são as entidades que compõem o “terceiro setor”? Neste ponto não existe acordo entre teóricos e pesquisadores, pois:

“Para alguns se incluem as organizações formais (cf. Salamon, apud Fernandes, 1994); para outros, contam até atividades informais, individuais, ad hoc (Fernandes, 1994); para alguns outros, as fundações empresarias seriam excluídas (Flacso, apud Acotto e Manzur, 2000); em outros casos, os sindicatos, os movimentos políticos insurgentes, as seitas etc. ora são considerados pertencentes, ora são excluídos do conceito” (Montaño, 2002:55).

Montaño vai além e acrescenta que:

“com a falta de rigor na caracterização deste setor fica uma dúvida razoável, são os movimentos de luta classistas incorporados nesta categoria? A princípio pareceria que, não sendo atividades estatais nem da órbita do mercado (“primeiro” e “segundo” setor), deveriam ser tratados como pertencentes ao “terceiro setor”. Porém, não apenas a maioria dos autores do tema não trabalha com estes exemplos, como também, em alguns, eles são expressamente excluídos- uma passagem de Fernandes mostra claramente que o chamado “terceiro setor” se comporia, para ele, apenas de manifestações pacíficas, e não de organizações de lutas de maior impacto no enfrentamento” (idem).

Apresentando a terceira debilidade Montaño se pergunta: que conceito é esse que reúne no mesmo espaço, organizações formais e informais, voluntárias e/ou individuais, entidades de interesses político, econômico e singulares; coletividades das classes trabalhadoras e das classes capitalistas; cidadãos comuns e políticos ligados ao poder estatal? Isto porque segundo os autores o conceito abrange algumas destas categorias: as organizações não governamentais, as organizações sem fins lucrativos, as organizações da sociedade civil, as instituições filantrópicas, associações de moradores ou comunitárias, as associações profissionais ou categoriais, os clubes, as instituições culturais, as instituições religiosas, entre outros.

Na Argentina, como já mencionamos, diversos termos vêm sendo indistintamente utilizados na busca por uma definição do setor, entre eles: “organizações não governamentais”, “sem fins lucrativos”, “sociedade civil organizada”, “terceiro setor”, “setor social”, “organizações da comunidade”, etc. Isto sem alcançar um mínimo de consenso em relação à denominação e às características fundamentais que o configurariam como uma categoria identificável e diferenciada dentro do âmbito social.

Nesta linha de raciocínio, Montañó afirma que:

“o conceito mais do que uma ‘categoria’ ontologicamente constatável na realidade representa um construto ideal que, antes que esclarecer sobre um ‘setor’ da sociedade, mescla diversos sujeitos com aparentes igualdades nas atividades, porém com interesses, espaços e significados sociais diversos, contrários e até contraditórios” (2002:57).

A quarta debilidade do termo coloca em questão o caráter “não governamental” e “autogovernado” das organizações do setor. (Petras, 1999; Montañó, 2002:57).

“As chamadas ONGs quando hoje passam, a ser financiadas por entidades, muitas destas de caráter governamental, por meio de parcerias, ou quando são contratadas pelo Estado para desempenhar de forma terceirizada as funções a ele atribuídas não parecem tão fieis a seu dito caráter não governamental e a sua condição ‘autogovernada’. Efetivamente o Estado ao estabelecer ‘parceria’ ou financiar determinada ONG e não com outra, está desenvolvendo uma tarefa seletiva, dentro e a partir da política governamental, o que leva tendencialmente à presença e permanência de certas ONGs e projetos e não outros- aqueles selecionados pelo(s) governo(s)” (Montañó, 2002:57).

O autor se interroga por que os governos não financiam organizações como o MST ou o Green Peace? Desta forma, conclui que a denominação de não governamental e a auto-governabilidade dessas organizações encobre o fato de estarem integradas tendencialmente à política de governo. Segundo suas palavras:

“Querendo ou não estão fortemente condicionadas - sua sobrevivência, seus projetos, seus recursos, sua abrangência e até suas possibilidades - pela política governamental. Não têm a autonomia que pretendem -nem prática nem ideológica e muito menos financeira - dos governos” (idem).

Neste sentido, Landim expressa que estudos recentes, nos Estados Unidos, vêm apontado para o fato de que grande parte dos recursos do “terceiro setor” viriam de fontes governamentais. Pesquisas da Universidade de Jhon Hopkins mostram que 30.5% dos recursos do “terceiro setor” norte-americano são provenientes de fontes governamentais, enquanto apenas 12,9% viriam de doações privadas. Esses dados mostram, segundo a autora, que o financiamento governamental é condição de garantia da existência e permanência de um “setor” consolidado e efetivo (Salamon, 1995 in Landim, 1999:70).

Podemos acrescentar que esta falta de autonomia das organizações em relação aos governos pode envolver governos nacionais ou -o que é mais grave para o caso dos países latino-americanos- estrangeiros, fundamentalmente levando em consideração que grande parte do financiamento é procedente de organizações multilaterais com forte vínculo com os países dominantes.

Por último, a quinta debilidade está ligada ao suposto caráter de “não lucratividade” dessas entidades. Vejamos a observação de Montañó:

“Algumas fundações, braços assistenciais de empresas (fundações Rockefeller, Roberto Marinho, Bradesco, Bill Gates) não podem esconder seu claro interesse econômico por meio da isenção de impostos, ou da melhora da imagem de seus produtos (aumentando a venda ou o preço) ou até na função de propaganda que estas exercem (ver a Parmalat, a fundação Ronal Mac Donald, Albino Souza Cruz, Telefônica, Odebrecht, Bradesco, entre outras). Têm, portanto, claro fim lucrativo, ainda que indireto.¹⁸ Por seu turno, para o caso das ONGs, pesquisas mostram como grande parte dos recursos repassados do Estado para algumas organizações (por meio de “parcerias”) – ou seja parte da mais-valia recolhida pelo Estado em forma de impostos e supostamente dirigida a atividades assistenciais -, não chega a seus destinatários finais, ficando para custear os gastos operacionais destas organizações. Nisto podemos até considerar o ‘salário’ de altos funcionários de muitas organizações...” (2002:58).

Em relação a este aspecto, Roitter (1995) destaca que a experiência internacional mostra que as fundações constituem a modalidade mais difundida através das quais as empresas direcionam suas atividades de beneficência. Acrescenta ainda que as fundações corporativas estabelecem vínculos muito próximos com a empresa que lhe deu origem, a qual é em geral seu principal sustento econômico e funcional. O staff e o conselho de administração destas fundações está composto preponderantemente por diretores e executivos da empresa patrocinadora. Além disto, o seu programa de doações geralmente tende a responder às estratégias da empresa e às especificidades do setor no qual opera, se direcionando para as áreas geográficas nas quais se desempenha a companhia.

Portanto, pensar no caráter *não lucrativo* de tais fundações assim como sua suposta autonomia carece de qualquer sustentação empírica, apresentando-se como uma visão, no mínimo ingênua, da ação deste setor. Desta forma, é importante distinguir entre o amplo espectro de organizações já que no caso das fundações empresariais tanto as escolhas de destino de fundos, como as áreas de intervenção e o tipo e duração dos projetos são feitas em função dos

¹⁸ Num artigo denominado “Trabalhar no terceiro setor” publicado como extrato no Anuário Empregos 2000 se afirma que “atualmente a modalidade de trabalho mais estendida é a de estabelecer alianças entre as instituições de Bem público e as empresas, a efeitos de capitalizar o melhor de cada uma das partes. (...) As possibilidades que estas alianças oferecem são múltiplas. Entre aquelas que beneficiam às Instituições de Bem Público estão os acordos de reciprocidade pelos quais um usuário de uma página web determinada encontra um enlace ou link desde essa página pela que está navegando e a de uma Instituição de Bem Público e vice-versa; a oportunidade de montar uma campanha solidária e assim dar a conhecer ao mundo e obter um maior número de doadores; ou poder dar visibilidade à missão e atividades da fundação ou associação, etc. Pelo lado das empresas podemos citar: *um reforço da imagem da companhia diante dos consumidores atuais e potenciais; um aumento do sentido de pertencimento dos empregados para com a própria empresa; a possibilidade de associar a “cara” da firma com a imagem crível de uma determinada instituição de bem público*”.(grifos nossos)

interesses das empresas privadas e não do enfatizado “bem público” ao que declaram servir.

4.2

As vantagens comparativas do “terceiro setor”

Em geral os defensores do “terceiro setor” atribuem uma série de virtudes ou características positivas às organizações que o compõem. Elas são apresentadas como atributos *per se*, fundamentando desta forma a promoção do “terceiro setor” como uma aposta em uma sociedade “melhor”. Neste sentido, Cardarelli *et al* afirmam que

“as preocupações generalizadas pelo denominado terceiro setor se enquadram numa valorização da iniciativa da sociedade civil, diante de uma desvalorização do poder do Estado e da representatividade de outros atores políticos para orientar padrões eqüitativos de desenvolvimento e promover o fortalecimento de sistemas de integração social” (1995:151).

Por sua parte, Bombarolo identifica que

“ambos setores da sociedade civil (o lucrativo e não lucrativo) têm experimentado na última década um enorme crescimento na região, e se têm transformado no foco de atenção dos Estados, Partidos Políticos e Organizações de Cooperação Internacional, que consideram que em seu fortalecimento e extensão podem estar as sementes de um novo modelo de desenvolvimento econômico-social” (1996:42).

Deste modo, diante da retirada do Estado de sua função social, são enfatizadas as vantagens comparativas do setor privado em relação à intervenção do Estado.

Diante da pergunta: por que agrupar e tentar vincular, sob uma mesma categoria de análise um conjunto tão heterogêneo de instituições, com objetivos, ideologia, origem e motivações tão distintas?, o referido autor recorre à idéia das *vantagens comparativas das OSC*. Nas suas palavras “as mudanças no cenário internacional contribuíram na construção de poderosas razões para promover a consolidação de um grande setor” (1996:47). Para ele, estas razões podem ser resumidas em três potencialidades encontradas nas OSC:

- a) *As OSC são canais concretos para viabilizar a participação social, a descentralização e o equilíbrio de poder.*
- b) *As OSC expressam e promovem dois valores substanciais para o desenvolvimento regional: a solidariedade e o pluralismo.*
- c) *As OSC se constituem como “mercado de trabalho”, setor que mobiliza recursos e gera valor agregado.*

É importante aqui ressaltar a perspectiva do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que afirma:

“... a Sociedade civil emerge como um ator institucional (...) diferenciado dos outros atores do cenário institucional no qual opera –Estado e Mercado- (...) A solidariedade, a generosidade, o desinteresse e o amor ao próximo estão na base da racionalidade sobre a qual atuam as organizações da sociedade civil. [Trata-se] de uma lógica do desprendimento e a reciprocidade...” (PNUD-BID, 1998 in Grassi, 2003:291).

Desta interpretação derivam-se as expectativas do PNUD em relação à ação coletiva, enfatizando a contribuição e o potencial das OSC para

“... dar resposta diante das necessidades, a sua capacidade de inovação e estabelecimento de relações diretas, o estímulo à participação, a relação custo/eficiência, a responsabilidade e o balanço de contas de suas ações e a realização em forma independente de diagnósticos dos problemas” (Zlachevsky, 1998 in Grassi 2003:291).

Ao analisar esta apreciação Grassi (2003) considera que estaria nela implícita a idéia que a sociedade civil e o mercado são espaços apolíticos e o Estado (sistema político) é o árbitro dos interesses privados e subsidiário da ação dos particulares. Desta maneira, enquanto o mercado é um espaço natural no qual se impõem leis objetivas, a sociedade civil é o lugar dos valores.

A seguir analisamos mais detalhadamente estas supostas virtudes das organizações do “terceiro setor” a partir das reflexões dos principais autores que se ocupam do tema.

4.2.1

“Terceiro setor” como meio para viabilizar a participação social, a descentralização e o equilíbrio de poder

Bombarolo (1996) afirma que a América Latina e o Caribe têm passado pela etapa dos movimentos revolucionários dos anos 60, das estruturas autoritárias dos anos 70 e dos modelos liberais dos anos 80, sem encontrarem saídas a seus problemas de pobreza e exclusão. Isto tem provocado na sociedade um enorme ceticismo em relação ao sistema representativo e de partidos políticos. O resultado foi a desmobilização e o desinteresse das pessoas pelos processos coletivos e pela criação de espaços públicos. Perante essa realidade,

“a regeneração de espaços associativos de participação social aparece como um meio viável para encontrar canais de expressão e para que as pessoas sintam que o poder de decisão sobre seu destino lhe pertence. Para que esta tarefa de construção social seja efetiva e de impacto significativo deve ser ampla e pluralista, incluindo diferentes tipos de expressão e incorporando desde a criação de um clube de mães até a consolidação de uma velha igreja.” (Bombarolo, 1996:47).

Nesta reflexão a criação de espaços participativos na sociedade civil se apresenta como “saída” aos problemas de pobreza e exclusão, entendendo-se sociedade civil como “terceiro setor”. Assim, desconsidera-se que é na arena política, na correlação de forças estabelecidas no seio das relações Estado-Sociedade que as respostas a estas problemáticas se resolvem.

No que diz respeito aos espaços associativos como canais de expressão e poder de decisão, caberia perguntarmos que poder é esse que as organizações do “terceiro setor” constroem: poder real para incidir nas decisões fundamentais que tem a ver com a vida social da comunidade?, ou um poder restringido apenas às esferas de implementação de projetos pontuais com uma incidência limitada ao âmbito individual ou de um pequeno grupo?. Neste sentido Petras (2000) denuncia: “A natureza local das ONGs significa que o ‘empoderamento’ nunca vai além de influenciar áreas pequenas da vida social, com recursos limitados e dentro das condições permitidas pelo Estado neoliberal e a macroeconomia.”

Também é pertinente pensarmos nos interesses que esse poder instrumentaliza, isto é: trata-se de um poder que reforça e legitima a ordem vigente no contexto neoliberal ou ergue-se como um poder contra-hegemônico de resistência e defesa dos direitos sociais? Esta questão nos leva a pensar e distinguir entre os canais de poder criados, por exemplo, por fundações empresariais como Kellogg ou Ford, um clube de mães, uma organização religiosa como Cáritas, uma organização de base ou um movimento social, como o MST. Claramente estas organizações viabilizam interesses diferenciados e antagônicos e, portanto, contribuem para a construção de poder com direções diversas.

Por outro lado, tal como argumenta Petras (2000), podemos identificar a contraposição que os ideólogos das ONGs fazem com relação ao poder “estatal” e poder “local”. Segundo sua argumentação:

“O poder estatal se encontra segundo argumentam os ideólogos das ONGs distante dos cidadãos, é autônomo e tende a desenvolver interesses distintos ou opostos aos de cidadania, enquanto o poder local é necessariamente mais próximo e responsivo às necessidades da população. Independentemente dos casos históricos, onde também encontramos a situação inversa, esta afirmação deixaria fora a relação essencial entre os poderes local e estatal, expondo uma verdade simples: o poder estatal exercido por uma classe dominante exploradora, mina as iniciativas locais progressistas, enquanto que esse mesmo poder em mãos de forças progressistas pode reforçar tais iniciativas...” (2000).

O Banco Interamericano de Desenvolvimento se propõe entre seus objetivos: Fiscalização, Transparência e Participação. Particularmente destaca

que a participação dos atores comunitários e organizações da sociedade supõe entre outras questões: a) maior transparência na utilização de recursos; sendo estes em muitos casos transferidos diretamente às organizações; b) aproveitamento de recursos da comunidade, em especial no que refere a recursos humanos, já que é significativo nestes projetos o trabalho voluntário dos membros das organizações de base e da comunidade; fato que permite aos financiadores e ao Estado Nacional poupar recursos, e c) contar com equipes de técnicos e profissionais especializados.

Desta forma,

“...fica evidenciado o caráter marcadamente instrumental que o BID e o Banco Mundial lhe outorgam à participação da comunidade e de suas organizações, participação esvaziada de conteúdo político e reivindicativo, isenta de poder de decisão e limitada a proporcionar recursos humanos sem custo e exercer tarefas de fiscalização e controle sobre os recursos existentes” (Bertolotto, 2002:10).

Vemos que o objetivo e o sentido da participação comunitária promovida pelos organismos internacionais consiste fundamentalmente em poupar recursos por parte destes e do Estado, desonerando e des-responsabilizando a este último e ao capital pelas despesas dos serviços sociais públicos, enquanto “impõem uma carga dupla aos pobres: a de pagarem impostos para financiar o Estado e enfrentar a auto-exploração privada para resolver as suas próprias necessidades” (Petras, 2000).

4.2.2

“Terceiro setor” como promotor de valores de solidariedade e pluralismo

O individualismo, o consumismo e a desintegração social são, de uma ou outra maneira, promovidos pelo modelo de desenvolvimento vigente na América Latina, segundo afirma Bombarolo (1996). Em contraste, o autor afirma que as OSC promovem pelo sentido mesmo de sua existência, o associativismo e a solidariedade para alcançar o bem comum.

“a possibilidade de vincular diferentes instituições que compõem o mundo das OSC se poderia constituir em um sinal importante de pluralismo e igualdade para a sociedade. A possibilidade de abrir espaços de crescimento e relacionamento entre grupos de diferentes religiões, ideologias, raças e setores sociais contribui decididamente para construir um sistema de valores diferentes ao que hoje predomina e a equiparar o poder social na região” (1996:47).

Outros autores do “terceiro setor” afirmam que com a diminuição das respostas estatais às necessidades sociais –aquelas sustentadas numa espécie de “padrão solidário compulsório” (cf. Rosanvallon, R. C. Fernandes) –, crescem

os laços de solidariedade local e voluntária entre os particulares, criando-se espaços de participação social (Montaño, 2002).

Recuperando o ponto de vista de Montaño (2002:165), vemos que a noção de solidariedade aparece como um argumento central da defesa do “terceiro setor”. Ela seria a grande responsável pelo respeito às diferenças (locais e individuais) nas necessidades/demandas populares (contra a dita homogeneização da resposta estatal). Seria ainda a impulsora de uma nova cultura carregada de valores altruístas, colaboracionistas, onde empresários, trabalhadores e cidadãos estariam percebendo a necessidade de ajuda ao próximo, além de estimular a responsabilidade cidadã na resolução das necessidades próprias, do vizinho e da comunidade.

Desta maneira, observa Montaño (2002), o que é chamado pelos autores do “terceiro setor” de ‘solidariedade’ não representa a noção genérica do termo, mas uma forma de operacionalizá-la. Estaríamos diante de dois projetos, duas concepções de solidariedade. O termo solidariedade pode definir um direito e uma obrigação.

“Entendida como direito, a solidariedade é tida como uma opção: ser solidário remete aqui a uma ação voluntária que exige valores individuais altruístas. Entretanto a solidariedade considerada como uma obrigação refere-se a uma atividade compulsória, necessária, exigida por leis e operacionalizada por uma instituição geral: como no padrão fordista keynesiano é o Estado” (2002:166).

Aprofundando essas duas concepções de solidariedade, o autor observa que no primeiro caso acima definido, quem requer a ação solidária deve apelar para a boa vontade, a disponibilidade, a sensibilidade de outrem: ou seja, deve se resignar a aceitar o que vier e como vier. Já no segundo caso, a obrigatoriedade da ação solidária é constitutiva de direito social; aqui quem requer a solidariedade tem o direito de obtê-la. Vemos que a solidariedade pensada como direito do eventual “dador” não constitui direito para o necessitado, no entanto quando entendida como obrigação para o “dador” constitui-se um direito do cidadão de receber solidariedade. Neste último caso, o garantidor e executor da atividade solidária -como obrigação de todos- e a prestação de socorro -como direito de todos- é o Estado.

Montaño conclui com a idéia de que a substituição do princípio de solidariedade baseada em direitos universais (presentes no sistema de tributação direta, na previdência única, na seguridade e nas políticas sociais do Welfare State) faz com que cada grupo ou coletivo, ao apresentar uma necessidade ou carência particular, se auto-responsabilize -direta ou

indiretamente- pelo financiamento/prestação da sua resposta. Esta constitui a finalidade do projeto neoliberal. (2002:167).

Uma colocação que ilustra claramente esta postura é a de Rifkin, que afirma que:

“Na atualidade quando os setores público e comercial têm deixado de ser capazes de garantir algumas das necessidades fundamentais das pessoas, o cidadão tem apenas a opção de começar a se cuidar por si mesmo mais uma vez, mediante o restabelecimento de comunidades habitáveis como proteção contra as forças impessoais do mercado global e as autoridades governantes centrais, cada vez mais fracas e incompetentes” (In Pensel, 2000).

Montaño acrescenta que este fenômeno de auto-responsabilização dos usuários particulares oculta, na verdade, um processo de des-responsabilização estatal (e do capital) em relação às seqüelas da “questão social”. (2002:168).

Assim, Petras (2000) diz que na forma mais fundamental, a ideologia das ONGs da atividade voluntária privada mina o sentido público; a idéia de que o governo tem a obrigação de velar por seus cidadãos e proporcionar-lhes vida, liberdade e busca da felicidade: que a responsabilidade política do Estado é essencial para o bem-estar dos cidadãos.

Oposto ao conceito de responsabilidade pública, as ONGs promovem a idéia neoliberal da responsabilidade privada dos problemas sociais e da importância dos recursos privados para a resolução desses problemas.

Vale destacar que não pretendemos nestas reflexões desqualificar os valores de solidariedade e compromisso que impulsionam muitas das pessoas que trabalham no âmbito do “terceiro setor”, mas consideramos fundamental desvendar os pressupostos que estão implícitos no debate hegemônico do “terceiro setor” e a funcionalidade que este discurso exerce no desmonte do Estado e das políticas sociais públicas.

Por outro lado, ao apresentar tais organizações como “espaços de crescimento e relacionamento entre diferentes setores sociais” (Bombarolo, 1996:47) se retira do horizonte a possibilidade da experiência socialista. Assim, esta proposta visa a uma reafirmação da ordem vigente. Ela projeta uma concepção de sociedade na qual os setores mais abastados *colaboram* com os empobrecidos numa convivência harmônica, legitimando as desigualdades sociais existentes, e escamoteando a construção de uma sociedade de iguais, de direitos universais, o que hoje para estes intelectuais resulta uma utopia que não podem sequer imaginar. Neste quesito podemos afirmar com Petras (2000) que “o possibilismo pessimista das ONGs se iguala ao extremismo neoliberal”.

4.2.3

“Terceiro setor” como garantia de eficácia e eficiência

Os autores que defendem o “terceiro setor” geralmente argumentam que tais organizações seriam garantia de eficácia e eficiência e depositárias da confiança da população diante da des-legitimação e falta de representatividade dos partidos políticos e do Estado. Assim Orlowsky de Amadeo¹⁹ expressa que “os atributos que distinguem as Organizações da Sociedade Civil podem se resumir em: *reconhecimento social e confiabilidade*.”²⁰

Neste sentido, afirma-se que:

“as instituições de bem público (IBP’s) se estão convertendo em depositárias da confiança das pessoas. Num contexto no qual os Estados tendem a reduzir seu tamanho e a delegar funções que antes eram de seu exclusivo monopólio, a sociedade transfere suas demandas às IBP’s. Estas possuem uma imagem de credibilidade e de legitimidade se comparadas com as dos âmbitos governamental e privado, muitas vezes envolvidos em situações de corrupção e acusados de defender interesses particulares. Diante de uma realidade que evidencia muitas necessidades insatisfeitas, as IBP’s são portadoras de uma mensagem de esperança”.²¹

Deste modo, tanto no âmbito acadêmico como nos meios de comunicação, a transparência destas organizações é apresentada como um atributo natural, o que contribui para a construção de uma imagem mistificada do “terceiro setor”.

Como já mencionamos, os organismos internacionais também colaboraram nessa mistificação, impondo como requisito a participação das organizações sociais como forma de garantir o controle e a transparência das ações.

Porém, alguns fatos da realidade evidenciam que estas organizações estão sujeitas aos mesmos vícios que os partidos políticos e as agências do

¹⁹ Beatriz Orlowsky de Amadeo foi Coordenadora Geral do CENOC, organismo estatal que agrupa às “organizações da comunidade”, durante a década de 1990. Ela é esposa de Eduardo Amadeo quem foi diretor da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) durante o governo de Menem.

²⁰ A autora acrescenta que “O reconhecimento social se centra no que pensa a comunidade sobre elas, se são eficazes ao implementarem os programas, se o fazem em forma participativa, se têm objetivos compartilhados com a comunidade toda, se podem transferir, aprender e ensinar, se utilizam recursos variados e se articulam com outros. A confiabilidade faz foco em como desenvolvem os projetos, a transparência na administração, a trajetória e a publicidade dos atos frente à comunidade”.

²¹ Num Estudo sobre doações e trabalho voluntário realizado pelo Instituto Gallup de Argentina se chegaram as seguintes conclusões: “Ao medir a confiança em um série de instituições para a realização de programas voltados para resolver problemas sociais, se adverte na população uma grande confiança nas instituições de bem público (6 de cada 10 confiam muito ou bastante nelas) Contrasta com este resultado a pouca confiança que gozam os partido políticos e os sindicatos onde apenas 1 de cada 10 pessoas confia. Frente à resolução de problemas sociais também é baixa a confiança no Estado Nacional (confia o 19%), nas grandes empresas (19%), no exército (22%), nas municipalidades (26%) e nas pequenas empresas (31%). (Estudo realizado por Gallup a pedido do Foro do Sector Social para medir a quantidade e características dos trabalhadores voluntários na Argentina. O tamanho da amostra foi de 1.030 casos. Março de 1997).

governo: corrupção, disputas políticas partidárias, lutas pelo poder, práticas individualistas, etc.

Em relação à existência de empresas comerciais ocultas na roupagem de entidades sem fins lucrativos, o consultor Fernando Frydman, vice-presidente da Fundação Compromisso, comentou: “Há universidades, colégios ou entidades de saúde que são negócios encobertos? Sim há, mas é claro que não são todos”. (Boyadjian s/d). Segundo Frydman, “as modalidades de encobrimento podem ser que toda a família trabalhe na organização, que alguém tenha um salário muito alto, retire dinheiro para viagens ou que a entidade compre a suas próprias empresas”.²² E continua: “A divisória não se apresenta segundo quanto cobram, mas no tipo de organização, o fim último e como se desenvolvem os processos de tomada de decisões. Em todo caso, o custoso tem a ver com a qualidade de serviço que se oferece”.

Como vemos, existe um leque muito amplo de situações nas quais a alegada transparência das organizações do “terceiro setor”, assim como seu caráter *não lucrativo*, é extremamente questionável. Como toda organização social, elas estão expostas às mesmas práticas de corrupção e clientelismo das que se acusam às entidades governamentais. Além do que, ao estabelecer a qualidade do serviço como justificativa para seu custo, separa-se o serviço da noção de direito e, conseqüentemente, elimina-se a sua gratuidade.

Fica demonstrada, a falta de sustentação empírica de uma transparência *per se* do “terceiro setor” dada a existência, dentro deste âmbito, de muitas organizações envolvidas em práticas de corrupção ou bem operando sob uma lógica de lucro.

O ponto crítico da questão é, como diz Oliveira, que

“ações visando crianças carentes, meninos de rua, grupos especiais da sociedade como deficientes físicos, apoio a grupos étnicos, limpeza e controle social em favelas — e a lista seria longa — buscam substituir às políticas universais da cidadania, poder estatal, sob a alegação da proclamada incapacidade, ineficácia e corrupção que lavram nos aparelhos do Estado” (2000 in Coutinho J, 2003).

²² Aliás, Thompson coloca que “Durante a época de Martinez de Hoz, as entidades sem fins lucrativos podiam importar equipamentos médico livre de impostos. Muitas das clínicas privadas que existem em Buenos Aires incorporaram essa tecnologia criando uma fundação, mas foi uma aleivosa maneira de evadirem impostos”.

4.2.4

“Terceiro setor” como gerador de emprego

Outra das vantagens atribuídas por diferentes autores ao “terceiro setor” é a de constituir uma alternativa de emprego promissora diante da contração do mercado do trabalho.²³

Desta forma, perante o aumento do desemprego e subemprego dos países latino-americanos, Bombarolo destaca que nos diferentes setores das Organizações da Sociedade Civil (OSC) trabalham grande quantidade de técnicos e profissionais que geram, por sua vez, emprego através de seus projetos:

“As OSC mobilizam uma importante quantidade de recursos gerando um fluxo permanente de “oferta e demanda” de bens e serviços. Este “mercado incipiente” do terceiro setor está ainda desarticulado e não é possível sua conformação se não se promove a vinculação e o fortalecimento dos mecanismos de comunicação entre as diferentes instituições da sociedade civil.” (1996:47).

Nesta linha também se inscreve a proposta de Rifkin (1997) que afirma:

“O crescente número de pessoas que não teriam postos de trabalho algum no setor do mercado (deixa aos) governos duas possibilidades: financiar políticas de proteção e construir um maior número de prisões para encarcerar um número cada vez maior de criminosos ou financiar formas alternativas de trabalho no setor de voluntários” (In Grassi, 2003:289).

Tal como assinala Sarachu (1999:145), o ponto de partida de Rifkin é que o mundo de hoje se encontra no meio de uma transformação fundamental na natureza do trabalho saindo da era industrial e entrando na era da informação. Para Rifkin o que separa a era da informação da era industrial é que esta última tinha como característica principal a existência do trabalho humano massificado orientado à produção de bens e serviços. Na era da informação a característica é a presença de uma pequena elite e uma força de trabalho com altos níveis de educação e alta remuneração, que dependerá cada vez menos de empregos fixos. Além de manifestar sua preocupação pelos ‘perdedores’ nesses processos, o autor indaga acerca de como converter essas tecnologias que reduzem o trabalho humano, a uma estratégia que permita passar do medo à esperança.

²³ Num artigo da revista Becas & Empregos (2000) se afirma que “embora em nosso país o desenvolvimento das IBP’s é menor que em países de uma sólida trajetória do terceiro sector, como EEUU, as organizações da sociedade civil são uma alternativa laboral atrativa. A liberdade de trabalho, a falta de rigidez -que permite ter objetivos mais flexíveis e enriquecer as tarefas cotidianas com a opinião de todos os envolvidos- e, sobretudo a reconfortante sensação de fazer o bem aos demais, são as principais oportunidades que apresenta o terceiro sector como fonte de trabalho” (In <http://www.becasyempleos.com.ar/ongs.htm>).

A proposta de Rifkin centra-se na necessidade de reduzir a jornada laboral, mas é consciente que apenas isso não seria suficiente para resolver a totalidade da problemática. É preciso conseguir trabalhos. Tradicionalmente o mercado e o governo constituíam as grandes alternativas. Mas atualmente, o mercado se automatiza e globaliza precisando, portanto, cada vez de menos funcionários, enquanto os governos se reduzem. Rifkin considera então necessário envolver à sociedade civil neste processo já que ela cria empregos e fundamentalmente, capital social, o que significa que cada pessoa oferece de si mesma para a comunidade, otimizando assim o bem-estar e os interesses de cada um (Sarachu, 1999).

Tal como assinala Sarachu (1999:146), Rifkin realiza uma verdadeira apologia do “terceiro setor”, que aparece concebido como único herdeiro de uma bondade divina. O caráter apocalíptico de algumas afirmações do autor limita bastante a capacidade explicativa de suas argumentações, mas sem dúvida as mesmas são representativas das tendências analíticas dominantes.

Joana Coutinho expressa que um dado interessante é que as organizações não governamentais vêm se apresentando como uma alternativa de trabalho para uma parcela da classe média. A autora assinala que:

“Pesquisa de opinião pública sobre ONGs, encontrada no sítio da Associação Brasileira das ONGs (ABONG) revela que pouco menos de um terço da população brasileira acima de 16 anos já ouviu falar nelas. Dos que demonstraram algum conhecimento, estão os indivíduos com maior grau de escolaridade; (81% destes têm nível superior) e em classes mais abastadas (56% pertenceriam às classes A/B).

Nos grupos sociais que menos conhecem estão as pessoas com idade acima de 55 anos (83%), os da classe D/E (84%) os com baixo grau de escolaridade (primário 89%) e os com renda familiar de até 2 salários mínimos (84%) e entre os residentes com até 20 mil habitantes. Ou seja, aqueles aos quais se destinam os trabalhos das ONGs, ou que justificam sua existência, são os que menos têm acesso real a elas”.

Outro dado importante da pesquisa é quanto a desaprovação às ONGs. O perfil dos que responderam “só atrapalham” e “mais atrapalham que ajudam”, embora represente apenas 13% dos que declararam conhecê-las, é o perfil dos que têm menor escolaridade e menor renda (26% e 20% respectivamente).

Como destaca Coutinho, o mais curioso, no entanto, é a perspectiva dos que desejam participar dessas organizações: entre eles estão os jovens entre 16 e 24 anos (36%) e os de maior nível de escolaridade (colegial e superior 30%) e entre aqueles com rendimento mensal superior a 10 salários mínimos (31%).

A autora afirma que isto reforça o seu argumento de que as ONGs estão aquém do “público alvo”, expressão comumente usada por elas, que em tese

desejam atingir. Não é à toa, conclui Coutinho, que não cessam de surgir ONGs que ensinam às outras ONGs qual a melhor maneira de captar recursos.

4.3

Recursos e financiamento: entraves e ambigüidades

Tal como afirma Bertolotto (2002:13) a questão do financiamento e a geração de recursos não é um tema menor ao analisarmos o papel e funcionamento do “terceiro setor”. Isto resulta de vital importância já que está diretamente associado à capacidade das organizações de realizar propostas e agir com independência.

A maioria das ONGs não possui nem gera fundos próprios. As que contam com recursos próprios são, por exemplo, as fundações empresárias, como é o caso na Argentina de Bank Boston, Águas Argentinas, Fortabat, etc. Estas mesmas fundações, comumente financiam projetos de organizações não governamentais de desenvolvimento (ONGDs) fixando linhas de apoio e âmbitos geográficos segundo seus lugares de atuação e desenvolvimento de sua atividade empresarial.

Outros financiadores, em especial para as ONGs de desenvolvimento, são os organismos de financiamento internacional. Neste caso, Bertolotto (2002:13) indica que freqüentemente são estes mesmos organismos os que decidem as temáticas e áreas sobre as quais intervir, as linhas de projetos a apoiar, quando e onde serão realizados esses projetos, sua duração, praticamente tudo, fazendo abstração das necessidades reais de uma determinada população e, em muitos casos, omitindo a opinião dos governos locais; âmbito de localização da maioria destes tipos de projetos sociais.

As ONGs diante da necessidade de captar recursos para a implementação dos seus objetivos e missão, como também cobrir seus gastos de funcionamento e os salários das equipes técnico-profissionais, em muitos casos acabam adequando sua missão e seus objetivos à decisão dos organismos financiadores (BID, BM, agências de cooperação multilateral).

Segundo J. Petras (2000)

“as ONGs fomentam um novo tipo de dependência e de colonialismo econômico e cultural. Os projetos são desenhados, ou no mínimo aprovados, com base nos ‘lineamentos’ e as prioridades dos centros imperiais e suas instituições. São administrados e ‘vendidos’ às comunidades. As avaliações são feitas por e para essas instituições. Mudanças nas prioridades de financiamento ou avaliações negativas resultam no abandono pelas ONGs de grupos, comunidades e cooperativas. Tudo e todos são crescentemente disciplinados para que cumpram com as exigências dos doadores e dos avaliadores de projetos. Assim, as ONGs

supervisionam e submetem seus projetos e o uso apropriado de fundos às metas, valores e ideologias do doador. Onde ocorrem 'êxitos', estes são fortemente dependentes de apoio exterior contínuo, sem o qual colapsariam."

Esta é uma das limitações destas organizações: quando dependentes do financiamento de organismos internacionais, estas devem adaptar suas metas e atividades às condições impostas por aqueles, o que reduz sua autonomia e seu poder de decisão com respeito à sua missão institucional diante da necessidade de sobreviver. E mais, esta dependência em relação ao financiamento dificulta qualquer ação de protesto ou enfrentamento às políticas ou ações de tais organismos, o que constitui um entrave para uma opção política e ideológica autônoma.

Levando em consideração que muitos dos problemas que as organizações do "terceiro setor" buscam enfrentar ou resolver são produzidas por processos sociais nos quais os organismos internacionais estão diretamente envolvidos; o financiamento por parte destes apresenta mais um problema para a sua ação, colocando muitas vezes estas organizações na encruzilhada entre combater os processos mais profundos que geram as manifestações da "questão social" e adotar uma postura mais acrítica, compatível com os condicionamentos do financiamento.

Por outra parte, tal como assinala Bertolotto (2002:14), as populações com as quais trabalham as ONGs são, na maioria dos casos populações com necessidades básicas insatisfeitas. Os recursos com os quais contam essas comunidades e as próprias organizações resultam insuficientes. Muitas vezes a ação destas organizações longe de promover laços solidários e articulações setoriais, que permitam demandar melhores condições de vida, geram situações de demandas individuais e fragmentadas. Ao abordar este problema Petras (2000) expressa que:

"A ajuda de ONGs afeta a setores pequenos da população ao gerar entre comunidades concorrência por recursos escassos, que causam distinções insidiosas e rivalidades inter e intra comunitárias, sufocando assim a solidariedade de classe. A mesma coisa é válida entre profissionais: cada um cria sua ONG para solicitar fundos do exterior. Concorrem ao apresentar propostas mais convenientes para os doadores ultramarinos, ao tempo que afirmam falar em nome de seus seguidores. O efeito é uma proliferação de ONGs que fragmenta as comunidades pobres em agrupamentos setoriais e sub-setoriais, incapazes de ver o quadro social mais amplo que lhes aflige, e menos capazes ainda, de se unir na luta contra o sistema."²⁴

²⁴ In "El postmarxismo rampante: Una crítica a los intelectuales y a las ONG". In Rebelión. La página de Petras. <http://www.rebelion.org/petras.htm>

Consideramos que o financiamento torna-se também uma questão conflitiva em relação à possibilidade de oferecer serviços com uma certa continuidade e permanência no tempo. Neste sentido Petras (2000) refere que,

“a experiência recente também demonstra que doadores ultramarinos financiam projetos quando há ‘crise’: desafios sociais e políticos ao status quo. Uma vez minguados os movimentos, transferem seu financiamento para ‘colaborações’ tipo ONG, adequando os projetos de ONGs dentro da agenda neoliberal. É o desenvolvimento econômico compatível com o ‘livre mercado’, e não a organização social para a mudança social, o que domina a agenda de financiamento.”

Outra fonte de contradições, como acima mencionado, é o financiamento estatal. Por definição estas organizações tendem a se diferenciar qualitativamente do Estado e adotar posturas muito críticas em relação a ele. A própria denominação assim o expressa, elas são “não governamentais”, mas por outro lado, custeiam parte de suas atividades, projetos e quadros profissionais e técnicos com recursos vindos do Estado ao qual tão duramente questionam (Bertolotto, 2002:22). Esta situação apresenta-se mais problemática ainda quando constatamos que

“na última década, o financiamento dos organismos internacionais tem se reduzido, em parte por serem destinadas a países de África e do Leste europeu e em parte porque como no caso de Argentina, vários destes organismos financiadores entendem que os problemas sociais são causados por uma má distribuição da riqueza” (Bertolotto, 2002:14).

Embora pensemos que são outros os fatores determinantes dessa reorientação dos fundos por parte dos organismos internacionais, este dado é importante já que evidencia a relevância que adquire o financiamento governamental no período estudado.

Neste sentido, um informe do CENOC (1998) mostra a evolução das doações e subsídios entre os anos de 1995 -1996 segundo fontes de financiamento. Enquanto o financiamento proveniente das empresas, ONGs e doadores internacionais diminui em 20%, os recursos provenientes de organismos do Estado aumentaram em 27%. Vemos assim que uma importante massa de recursos que utilizam as organizações do “terceiro setor” provém do Estado.

Bertolotto destaca ainda que:

“Se observamos a lista de ONGs beneficiadas na Argentina, constataremos que os subsídios estavam dirigidos para Fundações -entre elas Favalaro, Cardiológico Córdoba, Felices los niños, etc- até organizações a cargo de funcionários e ex-funcionários do governo, como Marcos Makón, Álvaro Alzogaray, Juan Vital Sourrouille, o deputado Jesus Rodriguez, Ricardo Lopez Murphy, entre outros. Eles receberam para as suas fundações cifras que oscilam entre 50.000 até 600.000 dólares. A Fundação Inverter integrada por Sebastian Bago, Amália Fortabat e Santiago Soldati -empresários de reconhecidas

fortunas- recebeu um subsídio de 1 milhão de dólares. Por último, a Fundação Favaloro recebeu 17,5 milhões de dólares” (2002:14).

Tal como assinala a autora, esta inacabada e rápida relação mostra como nenhuma ONG de desenvolvimento, em especial aquelas que trabalham com os setores mais pobres da população, recebeu subsídio algum, evidenciando a arbitrariedade dos governos na alocação de fundos públicos.

4.4

Presença e expansão do “terceiro setor” na América Latina e na Argentina

Petras (2001) afirma que existem cerca de 50.000 ONGs no Terceiro Mundo, que recebem aproximadamente 10 milhões de dólares de instituições financeiras internacionais, de agências governamentais européias, estadunidenses, japonesas e dos governos locais.

Uma pesquisa do Instituto Político da Universidade John Hopkins (In Boyadjian, s/d) posiciona o “terceiro setor como a oitava economia do mundo”. O resultado da pesquisa, fruto do trabalho desenvolvido em 22 países de quatro continentes, mostra a dimensão econômica da “sociedade civil” e afirma que ela “movimenta em média um milhão de dólares anuais e já gerou 19 bilhões de empregos”. Além disso, o trabalho destaca que “18.8 milhões de pessoas trabalham de forma remunerada no terceiro setor, o que representa um volume significativo se considerarmos que as empresas de ponta dos 22 países estudados apenas recrutam 3.3 milhões de empregados”.

A pesquisa afirma que “se aos 18.8 milhões são acrescentados os 10,4 milhões de voluntários, concluímos que se trata de 29.2 milhões de pessoas trabalhando para as organizações sem fins lucrativos, sem considerar outros 2 milhões que prestam seu esforço em congregações religiosas”.

“O emprego no terceiro setor cresceu em 23% entre 1990 e 1995, quase quatro vezes mais que a economia dos países estudados. O bilhão de dólares que ingressa no terceiro setor representa em média um 4.7% do PBI dos países estudados. Os 47% do total provém da venda de serviços e de sua própria operação como instituição (a quota social e os ingressos aos eventos) enquanto uns 42% tem sua origem no setor público e apenas 11% são de doações e filantropia”.

Segundo um estudo dirigido pelo Licenciado Roitter, no marco do Projeto Comparativo sobre o setor sem fins lucrativos da mesma Universidade, em 1995 existiam na Argentina aproximadamente 50.000 instituições formais, estimando-se a existência de 5.000 a 10.000 a mais. Nesta pesquisa realizada em 1995 se conclui que a Argentina seria, dentre os países participantes do estudo, o país

latino-americano com o desenvolvimento mais relevante do terceiro setor. A Argentina contava nesse momento com mais de 3.000 pessoas trabalhando em forma remunerada em organizações deste setor, atingindo uma cifra similar se ponderados os trabalhos *full-time* de oito horas com a participação de voluntários.

Por outro lado, uma pesquisa de opinião de Gallup expressa que na Argentina são três milhões de pessoas desempenhando algum tipo de trabalho voluntário.

O CENOC registrou um quantitativo de 5700 entidades em 1999; este número se amplia mensalmente com o surgimento de aproximadamente 100 novas organizações.

Caberia aqui perguntarmos, a que obedeceu este “boom” das organizações do “terceiro setor” na Argentina e no mundo? Quais são os motivos que dão origem a tamanha expansão?

Diversos autores apontam para uma série de fatores que explicariam o surgimento e a força do “terceiro setor” nas últimas décadas.

Cardarelli et al. (1995:152) analisam alguns enfoques a partir dos quais são produzidos os trabalhos teóricos sobre este tema. Assim, sintetizam esquematicamente os seguintes vetores argumentativos:

- a) O voluntariado como recurso social diante da crise do Estado de Bem- Estar.
- b) O voluntariado como eixo para o desenvolvimento e sustentação da democracia.
- c) As associações voluntárias como sujeito de estratégias de fortalecimento e capacitação.
- d) O voluntariado entre o desinteresse e o voluntarismo.

Analisemos mais detidamente cada uma destas afirmações a partir das reflexões dos principais intelectuais que abordam o tema.

Como poderá ser observado, a maioria dos autores concorda em dizer que a emergência e o crescimento do “terceiro setor” está relacionado com os processos de expansão da democracia e a “participação cidadã”; a crise do Estado; e o aumento da pobreza e o desemprego na região. Assim, Bombarolo afirma:

“Vários são os motivos pelos que se produz na década dos 90 este ‘auge’ da promoção das OSC, embora os mais destacados são: a) aumento da pressão social para ganhar espaços de participação em diferentes âmbitos da vida local e nacional (...) b) o paulatino afastamento do Estado de suas funções de executor de programas sociais (o que tem gerado uma demanda estatal de organizações privadas que colaboram no desenho, execução e avaliação destas políticas) e

principalmente c) o aumento dos problemas sociais que vivem América Latina e o Caribe sobretudo a pobreza, a desocupação e a exclusão social em suas diversas expressões (o que tem promovido a conformação de grande quantidade de organizações que trabalham em programas de emprego, luta contra a pobreza e a discriminação social)” (1996:44).

Bombarolo acrescenta ainda que além destas causas que aparecem como as mais visíveis do ‘boom’ das OSC, existe uma outra razão, nem sempre valorizada nas análises, que justifica este “redescobrimento” das organizações sociais: seu enorme potencial social para promover processos de desenvolvimento integral –e não apenas econômico- sustentável e equitativo (idem).

Reforçando esta visão, Thompson retoma a análise que Lester Salamon faz ao qualificar o fenômeno do “terceiro setor” como uma “revolução associativa global”. Na sua perspectiva identifica como processos e causas desta revolução: a) existência de pressões exercidas de ‘baixo’ (ativismo social, criação de sociedades civis, movimentos de base, associações vizinhais e mutuais), b) impulsos vindos de ‘fora’ (principalmente da Igreja Católica, organizações voluntárias do Norte e as agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento) e c) apoios vindos de ‘cima’ (alguns governos e líderes políticos, intelectuais e profissionais). Estas três grandes tendências são o substrato do desenvolvimento da ação governamental e sem fins de lucro em diferentes partes do mundo.

Com respeito às causas subjacentes, Salamon refere-se tanto à crise do Estado de Bem-estar na Europa e Estados Unidos, como à crise dos paradigmas de desenvolvimento no Sul. Aliás, identifica a crise do meio ambiente e do socialismo como outros dois motivos diretos da emergência das ONGs, concluindo com a observação de que a revolução das comunicações e uma “suposta revolução burguesa” proporcionaram, também, um importante impulso para a expansão do fenômeno das ONGs em escala mundial. (Salamon, 1993)

Thompson, ao abordar o tema na América Latina, expressa que:

“a democratização política, a redução do papel do Estado e a reconversão econômica produzem também uma redefinição das fronteiras entre o público e o privado. Neste contexto se re-valorizam as capacidades da sociedade civil, além do Estado e do mercado, para iniciar processos e buscar soluções inovadoras para os grandes problemas da humanidade: meio ambiente, paz, pobreza, desenvolvimento. Este movimento incorpora também uma renovada ênfase nos valores do pluralismo político, a diversidade cultural e o envolvimento cidadão nos assuntos públicos” (1995:10).

Situado no contexto argentino, Thompson destaca que:

“as ONGs têm crescido em influência, tamanho e número. Seu desenvolvimento em nosso país se associa também às questões mencionadas anteriormente: a

busca de novas formas de representação e ação cidadã; uma nova responsabilidade social e comunitária e o desenvolvimento de valores altruístas e solidários; uma forma de experimentação inovadora de intervenção institucional na problemática social e uma prática afirmativa da cidadania, da solidariedade e da democracia” (1995:12).

Vemos que os autores citados apresentam uma combinação dos vetores argumentativos assinalados por Cardarelli et al. (1995). Uma questão central nesta discussão é que aparece a retirada do Estado de suas funções de proteção social como algo dado, natural, sem questionar a origem de tal processo nem reivindicar a necessidade desta intervenção como instância de garantia dos direitos conquistados pela classe trabalhadora após anos de luta.

Embora muitas organizações tenham começado suas atividades a partir do crescimento da pobreza e diante da ausência de serviços sociais públicos, estes foram apenas os desencadeantes do fenômeno. Assim, o processo de reestruturação do capital não é questionado como determinante da situação de extrema pobreza e desemprego, mas apenas apresentado como dado objetivo diante do qual nada é possível fazer a não ser incentivar as ONGs para cobrirem o vazio deixado pelo Estado.

Por outro lado, a idéia de visualizar o “terceiro setor” como uma “forma de experimentação inovadora de intervenção institucional na problemática social” (Thompson, 1995) não deixa de surpreender. Primeiro porque é assunto de estudo deste autor a recuperação histórica da ação das “ongs” desde o tempo da colônia. Assim ele afirma:

“aqueles que acreditem que o desenvolvimento das atividades no campo social, cultural e político das organizações não governamentais é um fenômeno novo e recente, estão errados. Ainda antes da formação do Estado Nacional, mas com muito maior desenvolvimento a partir da primeira metade do século XX, estas entidades intervieram decididamente na estruturação das políticas culturais e sociais” (1995:19).

Em todo caso tratar-se-ia muito mais de uma re-funcionalização de tais organizações no contexto atual.

Em segundo lugar, é surpreendente o fato de que diante dos problemas e processos antes mencionados, a solução hegemônica no debate sobre o tema no contexto argentino, seja o protagonismo do “terceiro setor” em detrimento da intervenção estatal.

Assim, o “novo” seria o papel que estas organizações desempenham no atual cenário e o consenso acerca de sua importância como agentes privilegiados na implementação das políticas sociais ao lado do desprestígio e deslegitimação do Estado como instância de regulação e intervenção social.

Acotto e Manzur (2000:4) afirmam que o processo de expansão do setor na América Latina está ligado ao crescimento da pobreza e ao condicionamento dos entes financiadores internacionais no destino de seus fundos a organismos não governamentais. Se bem esta última idéia é correta, ela constitui o resultado de um processo mais profundo de reestruturação do capital em um contexto de crise, com a conseqüente re-configuração do Estado sob as premissas do neoliberalismo.

Bresser Pereira e Grau afirmam que:

“...com o reforço das organizações não estatais produtoras de serviços sociais – como escolas, universidades, centros de pesquisa, hospitais, museus, orquestras sinfônicas- abre-se uma oportunidade para a mudança do perfil do Estado: em lugar de um Estado Social-Burocrático que contrata diretamente professores, médicos, assistentes sociais para realizar de forma monopolista e ineficiente os serviços sociais e científicos, ou de um estado neoliberal que se pretende mínimo e renuncia a suas responsabilidades sociais, um Estado Social-Liberal que, ao mesmo tempo que protege os direitos sociais -ao financiar as organizações públicas não estatais que prestam serviços de educação, saúde, cultura, assistência social-, seja mais eficiente ao introduzir a competência e flexibilidade na provisão desses serviços. Um estado que além de social e liberal seja mais democrático, na medida em que suas atividades estejam diretamente submetidas ao controle social” (1998:27).

Opera-se, desta forma, a partir de uma retórica de defesa de direitos e da democracia, a justificação do deslocamento da responsabilidade do Estado pela garantia dos serviços sociais para a regulação privada. Isto é, transferir para o universo do “terceiro setor” a responsabilidade da intervenção nas seqüelas da “questão social” junto à des-responsabilização do Estado de suas funções sociais.

A partir de uma perspectiva crítica, Petras (1999) afirma que o crescimento das ONGs está associado ao afastamento dos Estados latino-americanos da responsabilidade pelos serviços sociais e pelo bem-estar da população. Segundo o autor, a expansão das ONGs também é resultado do seu papel de empregadoras de segmentos profissionais urbanos num contexto de elevado desemprego.

4.5

Papel do “terceiro setor” na dinâmica social

A partir do estudo da produção teórica de alguns autores que refletem sobre o “terceiro setor”, podemos questionar: Como se visualiza a relação Estado - Sociedade neste debate? Qual seria a função atribuída a cada um no âmbito das políticas sociais no período estudado?

A relação Estado/sociedade civil na Argentina dos anos 90 foi se reconfigurando a partir dos processos sociais analisados nos capítulos anteriores, entre eles: a reestruturação produtiva, a estratégia neoliberal e a contra-reforma do Estado. As palavras chaves para entender tal relação no debate hegemônico são parceria, colaboração, aliança, cooperação intersetorial, etc., apresentadas, segundo Bertolotto (2002:9), como “receitas necessárias na luta contra a pobreza na região”.

Neste sentido Orlowsky de Amadeo, afirma:

“O Estado tem a responsabilidade principal de sentar as bases para uma relação harmônica e produtiva com as Organizações da Sociedade Civil e criar desta forma um clima de confiança, respeito mútuo e colaboração para colocar em funcionamento e desenvolver ao máximo a sinergia de todo este setor”.

O termo aliança significa -em seu sentido mais amplo- “iniciativas conjuntas do setor público com o setor privado, o setor com fins de lucro e o setor sem fins de lucro, também entendidos como os setores governamental, empresarial e cívico” (Fizbein e Lowden in Bertolotto, 2002:9).

Assim, é importante entender qual seria o papel de cada uma das partes nesta tarefa. A parceria como complementação, substituição ou subsidiaridade da intervenção do Estado nas respostas à questão social?

Andrés Thompson (1995) num trabalho em que aborda as relações entre as “organizações privadas sem fins lucrativos” (OPSFL) e o Estado, na Argentina, faz algumas considerações relevantes que guiam este debate. Ele afirma que “...desde os organismos multilaterais de financiamento e as agências internacionais, como também desde o debate acadêmico existe uma tendência ao estabelecimento de relações de *cooperação* entre estes dois atores (Estado-OPSFL).” O autor menciona também, dois fatores que estimularam esta tendência.

“Por um lado, a crise do Estado de Bem-estar a partir da década de 70 provocou o interesse público nas OPSFL como alternativas para a provisão de serviços sociais. Por outro lado, este ‘redescobrimento da sociedade civil’ se revelou, nas palavras de Alan Wolfe, como uma alternativa que mais que resolver problemas agregou novas perspectivas. Assim, o impulso original das OPSFL sob um modelo de iniciativa privada versus iniciativa estatal, tem mudado para um modelo de cooperação, no qual o papel do Estado é redefinido como provedor de fundos e o das OPSFL como provedoras de serviços”.

Esta afirmação expressa a passagem de uma concepção de modelo de Estado executor para um modelo de Estado subsidiário, ao qual apenas lhe corresponderia a provisão de fundos e não a função indelegável de garantia de serviços universais de qualidade.

Como observam Cogliati et al. (2002)

“...não deixa de parecer um paradoxo que associações que surgiram espontaneamente para reivindicar o acesso à cidadania social de seus membros ou representados exercendo pressão no aparelho público para que cumpra suas obrigações com a sociedade, recebam hoje o mandato –por manobra do discurso hegemônico- de assumir a responsabilidade de desenvolver e implementar políticas sociais, resguardar a equidade, o sistema democrático, garantir transparência e contribuir ao desenvolvimento sustentável de sua comunidade de pertencimento.”

Segundo as autoras, para cumprir com esse mandato -reforçado em forma crescente pelos organismos internacionais- as associações devem: organizar e capacitar a suas bases; dispor de conhecimentos e recursos técnicos orientados a desenhar, executar e administrar projetos e adquirir capacidade de gerenciamento para o acesso aos escassos recursos disponíveis (públicos e privados).

Desta maneira, as autoras observam que as OSC deveriam estar desenvolvendo hoje uma árdua tarefa, ocupando espaços que excedem em muito as suas funções e possibilidades (ainda mediando fortes processos de capacitação). O Estado manteria -na melhor das hipóteses- a coordenação e articulação das atividades e seu financiamento parcial, no geral proveniente dos organismos multilaterais de crédito, os quais se reservam o direito de estabelecer linhas de ação e fixar prioridades.

Chegamos aqui finalmente à questão crucial do papel ou função desenvolvida pelo “terceiro setor” na dinâmica global da sociedade e no âmbito das políticas sociais em particular, no contexto estudado. A partir das reflexões anteriores, os autores se posicionam a respeito deste tema, seguindo as perspectivas já explicitadas.

Assim, Bombarolo (1996:45) afirma que para analisar o papel que as organizações da sociedade civil têm jogado no desenvolvimento social, é necessário realizar um reconhecimento a partir de duas perspectivas: a global e a cotidiana. No que diz respeito à global, tanto Bombarolo como Thompson (1994:6) citam Landim:

“as OSC têm se distinguido no desenvolvimento do século XX por terem sido colaboradores ou substitutos governamentais na prestação de serviços sociais nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha (Taylor, 1992; Salamon 1994); protagonistas no combate à exclusão dos pobres e imigrantes na França (Kouchner, 1990); promotoras de pluralismo associativo em sociedades escandinavas (Lundström e Wijkstrom, 1995); etc.” (Landim, 1999:69).

No que diz respeito à vida cotidiana, Bombarolo acrescenta que as OSC têm sido os principais espaços de expressão e desenvolvimento do potencial criativo das pessoas: “os pequenos clubes de bairro, associações vizinhais e

paróquias têm sido os canais mais efetivos para materializar, no dia a dia, a busca pelo ‘desenvolvimento local e pessoal’.

A partir de uma perspectiva crítica em relação ao fenômeno do “terceiro setor” Petras (2000) e Montaño (2002) analisam seu papel no contexto de consolidação do neoliberalismo na América Latina.

Ambos autores partem da idéia da funcionalidade do “terceiro setor” para com o projeto neoliberal.

Petras (2000) destaca que na medida em que crescia a oposição ao neoliberalismo no início da década de 1980, os governos estadunidenses, europeus e o Banco Mundial incrementaram seu financiamento às ONGs. Para ele, há uma relação direta entre o crescimento de movimentos sociais que desafiam o modelo neoliberal e os esforços para subvertê-los mediante a criação de formas alternativas de ação social através de ONGs.

Para o referido autor, o ponto básico de convergência entre as ONGs e o Banco Mundial era sua compartilhada oposição ao estatismo. Na superfície, as ONGs criticavam ao Estado a partir de uma perspectiva de “esquerda” que defendia à sociedade civil, enquanto que a direita o fazia em nome do mercado. Porém, Petras destaca que na realidade, o Banco Mundial, os regimes neoliberais e as fundações ocidentais cooptaram e incentivaram as ONGs para minar o Estado nacional de bem-estar ao subministrarem serviços sociais para compensar às vítimas das corporações multinacionais. Em outras palavras:

“ao mesmo tempo em que, de cima, os regimes neoliberais devastavam as comunidades inundando os respectivos países com importações baratas, extraindo o pagamento da dívida externa, abolindo a legislação trabalhista protetora do trabalho e criando uma massa crescente de empregados a baixo salário e desempregada, as ONGs foram financiadas para prover projetos de ‘auto ajuda’, de ‘educação popular’ e de capacitação laboral para absorver temporariamente a grupos pequenos de pobres, para cooptar líderes locais e para desarticular as lutas anti-sistêmicas” (Petras, 2000).

Assim, Petras (2000) expressa que as ONGs se transformaram na “cara comunitária” do neoliberalismo, intimamente relacionadas com os neoliberais localizados na cúpula, complementando com projetos locais os efeitos destrutivos do seu trabalho. Conseqüentemente, os neoliberais organizaram uma operação de “pinça” ou de estratégia dupla. Segundo ele, infelizmente muitos na esquerda focaram somente o “neoliberalismo” de cima e fora (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial) e não no neoliberalismo de baixo (ONGs, micro empresas). Uma razão maior para este descuido foi a conversão de muitos ex marxistas à fórmula e à prática das ONGs. Assim, o autor expressa que o anti

estatismo foi a passagem ideológica de uma política de classe para uma política de "desenvolvimento comunitário", do marxismo às ONGs.

Montaño por sua vez assinala que,

"...A estratégia neoliberal tende a instrumentalizar um conjunto de valores, práticas, sujeitos, instâncias: o chamado 'terceiro setor', os valores altruístas de 'solidariedade individual' e do 'voluntarismo' e as instituições e organizações que em torno deles se movimentam. O capital luta por instrumentalizar a sociedade civil – torná-la dócil, desestruturada, desmobilizada, amigável. O debate sobre o 'terceiro setor' como ideologia transforma a sociedade civil em meio para o projeto neoliberal desenvolver sua estratégia de reestruturação do capital, particularmente no que refere à reforma da Seguridade Social" (2002:233).

O autor acrescenta que o objetivo de retirar o Estado (e o capital) da responsabilidade de intervenção na "questão social" e de transferi-los para a esfera do "terceiro setor" não é por motivos de eficiência (como se as ONGs fossem naturalmente mais eficientes que o Estado), nem apenas por razões econômicas: reduzir os custos necessários para sustentar esta função estatal. O motivo para isto é fundamentalmente político-ideológico:

"...retirar e esvaziar a dimensão do direito universal do cidadão em relação a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autoculpa pelas mazelas que afetam a população, e 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, criando 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." (2002:241).

Desta forma, o autor conclui que:

"...o 'terceiro setor', instrumentalizado pela estratégia neoliberal, tem a função tanto de justificar e legitimar o processo de reestruturação da Seguridade Social estatal, como de transformar a luta contra a reforma do estado em parceria com o Estado, bem como tanto de reduzir os impactos negativos ao sistema do aumento do desemprego, quanto de tornar as respostas à questão social em atividades cotidianas. Tudo isto, minimizando aparentemente as contradições de classe, redirecionando as lutas sociais para atividades mancomunadas com o Estado e o empresariado, gerando maior aceitação e menor enfrentamento ao projeto neoliberal" (2002:241).

Finalmente, Petras (2000) destaca que embora a maior parte das ONGs seja hoje instrumento do neoliberalismo, existe uma pequena minoria que tenta desenvolver estratégias alternativas de apoio à política de classe e o anti-imperialismo e de esforço para relacionar o poder local com o poder estatal. Além de relacionar os projetos locais com os movimentos nacionais que defendem a propriedade pública nacional contra as multinacionais. Cabe destacar que nenhuma delas recebe fundos do Banco Mundial ou de órgãos governamentais estadunidenses ou europeus.

Neste sentido, consideramos importante destacar, mais uma vez, que embora o fenômeno do *boom* do “terceiro setor” seja parte de uma deliberada política de alguns setores do capital -entre os quais se encontram intelectuais, funcionários políticos, empresários, etc.- de des-responsabilizar o Estado e portanto, a sociedade toda a partir dos seus mecanismos de proteção social, de dar resposta às seqüelas da questão social, existem também muitas pessoas e grupos sociais que, atuando nestas instituições se propõem abertamente uma prática de resistência, reivindicação e pressão aos organismos do Estado pelo respeito e defesa dos direitos sociais. Constitui-se, deste modo, um campo de luta ao interior da sociedade civil, questão que será analisada a seguir.

4.6

“Terceiro setor” e sociedade civil

Mencionamos antes a identificação que os autores do tema estabelecem entre “terceiro setor” e “sociedade civil”. Neste sentido, Norbert Lechner expressa que:

“Sociedade civil é como muitos conceitos veneráveis, um termo ambíguo, de conotações muito diferentes e de caráter polêmico que serve mais que nada para assinalar uma problemática. Precisamente é a ambivalência do termo que contribui para a sua eficácia política, pois permite invocá-la sem especificar o que se entende por sociedade civil”. (in Cardarelli et al., 1995:29).

Para Grassi o eixo do corpus teórico do campo das “ONGs” na Argentina esteve dado pela noção de “sociedade civil”. Mas, enquanto que no contexto discursivo dos militantes sociais das antigas ONG’s esse conceito se referenciava em Gramsci, a hegemonia do campo na década de 1990 remeteu a uma rede conceitual que imbricou o neoliberalismo econômico, o liberalismo político e o comunitarismo (2003:290).

Vejamos mais detalhadamente qual é o conceito de sociedade civil proposto por Gramsci e quais as diferenças desta noção com a conceituação realizada pelos autores do “terceiro setor”.

Para Gramsci, o Estado em sentido amplo comporta duas esferas principais: a sociedade política (“Estado em sentido estrito” ou “Estado-coerção”) que é formada pelo conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, e que se identifica com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executivas e policial-militar; e a sociedade civil formada pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e / ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os

sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura, etc. (Coutinho, 1992).

Montaño (2002:121) afirma que pareceria que a distinção gramsciana entre “sociedade civil” e “sociedade política” (Estado *strictu sensu* ou Estado coerção; cf. Coutinho, 1987:65 ss.) e o fato de estarem situadas na *superestrutura*, fora da estrutura econômica, justificasse uma suposta setorialização gramsciana entre “sociedade civil” e “estrutura econômica” – neste debate conceituadas como “terceiro setor”, “primeiro setor” (Estado) e “segundo setor” (mercado) respectivamente.

O autor destaca que os estudos gramscianos sobre “sociedade civil” não podem ser isolados do seu pressuposto marxista e do debate que em torno desse conceito tem se desenvolvido com os jusnaturalistas, com Hegel e com Marx e Engels. Em segundo lugar, esse conceito não pode ser entendido ignorando o contexto teórico-histórico dos estudos de Gramsci- ou seja, a questão da revolução proletária em “sociedades orientais” e “ocidentais”. Estes dois pressupostos da análise gramsciana, ignorados ou insuficientemente considerados pelos autores do “terceiro setor”, segundo afirma Montaño (2002), infirmam a identidade operada por estes últimos entre os três “setores” e as três categorias gramscianas articuladas.²⁵

Assim, tal como assinala Montaño (2002) o modelo teórico de Gramsci não é tripartite -Estado, sociedade civil e estrutura- como supõem os autores do “terceiro setor”, mas bipartite –Estado (*latu sensu*, que integra a sociedade civil e a sociedade política) e estrutura econômica-; não é, portanto, setorialista, mas uma visão de totalidade.

Coutinho (1999) identifica duas problemáticas básicas que distinguem essas esferas. Em primeiro lugar, elas se diferenciam pela função que exercem na organização da vida social, na articulação e reprodução das relações de poder. E em segundo lugar, por uma materialidade (social-institucional) própria.

Em relação à primeira diferença, o autor observa que ambas em conjunto formam “o Estado (no significado integral: ditadura + hegemonia). Estado também definido por Gramsci como “sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção”. Ambas servem para conservar ou promover uma determinada base econômica, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental. Mas, o modo de encaminhar essa promoção varia nos dois

²⁵ Para uma análise mais detalhada que abarca as novidades e continuidades de Gramsci na tradição que vai desde os jusnaturalistas passando por Hegel até Marx e Engels, ver Montaño 2002.

casos: no âmbito e através da sociedade civil as classes buscam exercer sua hegemonia, ou seja buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso; na sociedade política, ao contrário, as classes exercem sempre uma ditadura ou dominação, mediante a coerção.

Assim, na nossa análise entendemos que ambas esferas na década de 1990 na Argentina visaram a conservar e consolidar o modelo econômico neoliberal. Porém, através do discurso e promoção do “terceiro setor” as classes hegemônicas conseguiram construir o consenso para a aceitação do desmonte dos direitos sociais garantidos pelo Estado interventor.

Em relação à segunda diferença acima apontada, Coutinho assinala que, enquanto à sociedade política tem seus portadores materiais nos aparelhos repressivos de Estado (controlados pelas burocracias executiva e policial-militar), os portadores materiais da sociedade civil são o que Gramsci chama “aparelhos privados de hegemonia”, como já mencionamos, organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em fase da sociedade política.

Tal como assinala Carlos Nelson Coutinho (1999) embora Gramsci insista na diversidade estrutural e funcional das esferas, não perde de vista o momento unitário. Assim define a “sociedade política” como “o aparelho de coerção estatal que assegura ‘legalmente’ a disciplina dos grupos que não ‘consentem’, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção [nos aparelhos privados de hegemonia], quando fracassa o consenso espontâneo”.

É importante remarcar que para Gramsci, essas duas funções existem em qualquer forma de Estado; mas o fato de que um Estado seja mais hegemônico-consensual e menos “ditatorial”, ou vice-versa, depende da autonomia relativa das esferas superestruturais, da predominância de uma ou outra. Essa predominância e autonomia, por sua vez, dependem não apenas do grau de socialização da política alcançado pela sociedade em questão, mas também da correlação de forças entre as classes sociais que disputam entre si a supremacia (Coutinho, 1999).

Montaño destaca que há em Gramsci (na esteira de Marx), à diferença dos autores do “terceiro setor”, um caráter claramente classista na sociedade civil – aqui se expressa a articulação das esferas sociais, ignoradas por estes teóricos: a “sociedade civil” gramsciana faz parte do Estado que, por sua vez, é permeado pelos interesses e conflitos das classes sociais conformadas na estrutura econômica. Portanto, a sociedade civil não é carente de contradições e independente da totalidade social.

Assim, a sociedade civil como arena de conflitos contém em seu interior setores e facções com posições político-ideológicas diferenciadas, representantes de interesses contraditórios. É por isso que a apelação à sociedade civil como um bloco homogêneo e harmônico não condiz com a realidade. Dentro desta coexistem e se enfrentam fundações com uma clara orientação em prol do capital e conseqüentemente defensoras e legitimadoras do *statu quo* e grupos e associações contestatórias, reivindicatórias de direitos sociais. A sociedade civil constitui desta maneira, um âmbito em que se disputam projetos societais diferentes e antagônicos. Fazer uma apelação sem mais a sua força e potencialidade é encobrir estas lutas operando como um mecanismo de mistificação e desarticulação política. Consideramos que a difusão desta idéia apolítica de sociedade civil é parte do embate pela hegemonia neoliberal tanto no campo das idéias como no âmbito das políticas sociais.