

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

SIMONE GOMES CLAUDINO

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

2020

**SIMONE GOMES CLAUDINO**

**O CHAMADO "TERCEIRO SETOR" E O ESTADO BRASILEIRO NA DÉCADA DE  
1990: ANÁLISE DE UM PROJETO NEOLIBERAL.**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Econômicas, do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal Fluminense como requisito de obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Rodrigo Delpupo Monfardini

Campos dos Goytacazes, RJ

2020

Ficha catalográfica automática - SDC/BUCG  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

C615c Claudino, Simone Gomes  
O Chamado "Terceiro Setor" e o Estado Brasileiro na Década de 1990 : Análise de um Projeto Neoliberal / Simone Gomes Claudino ; Rodrigo Delpupo Monfardini, orientador. Campos dos Goytacazes, 2020.  
37 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas)-Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, Campos dos Goytacazes, 2020.

1. Terceiro Setor. 2. Produção intelectual. I. Monfardini, Rodrigo Delpupo, orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional. III. Título.

CDD -

SIMONE GOMES CLAUDINO

**O CHAMADO “TERCEIRO SETOR” E O ESTADO BRASILEIRO NA DÉCADA DE  
1990: ANÁLISE DE UM PROJETO NEOLIBERAL**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Econômicas, do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal Fluminense como requisito de obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em 14 de outubro de 2020.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Rodrigo Delpupo Monfardini– UFF Campos  
Orientador

---

Prof. Marcarajaro Mansor Silveira – UFF Campos

---

Prof<sup>a</sup>. Vanessa Lopes Teixeira – UFF Campos

Campos dos Goytacazes

2020

Aos MCs Virtude (*in memoriam*) e Two Plack (*in memoriam*).

## AGRADECIMENTOS

Antes de tudo agradeço a minha família, por todo apoio emocional e financeiro nessa etapa tão importante e de tamanho crescimento para minha vida. Tudo que sou devo a vocês e a criação que vocês me proporcionaram. Suzana você sempre será meu maior exemplo como mulher e irmã. Ao Daniel Ferrer, meu irmão de criação, por me convencer que fazer economia era o melhor caminho a se seguir dentre tantas e confusas opções que tinha durante o ensino médio. Acrescento aqui também - como parte da minha família - o agradecimento ao meu companheiro Denisson, por todas as noites que dormiu com a luz do quarto acesa enquanto eu estudava para a prova que teria na manhã seguinte e pela paciência de lidar e reverter meus surtos imaginando que não seria capaz de concluir esse trabalho, diariamente tuas atitudes reafirmam nosso companheirismo. Amo todos vocês.

Agradeço também à UFF Campos e todos os companheiros de república que convivi, em especial a Gabô e a Brendalu. Sair da cidade onde cresci e da casa da minha família rumo ao desconhecido foi fácil ao encontrar uma universidade tão diferente do que a mente do “paulista vestibulando” imagina, sobretudo ao me deparar com um movimento estudantil comprometido sobretudo com a formação política daqueles que o movimentam. Somos todos responsáveis em algum nível pela formação uns dos outros. Aprendi através de uma gestão do Diretório Central dos Estudantes, das discussões nos churrascos em casa e do convívio coletivo tanto quanto às salas de aula me proporcionaram.

Agradeço ao extinto coletivo Da Raiz ao Fruto por reacender uma importante relação que tenho com a produção cultural e reafirmar a construção de uma identidade campista em mim. Se me mantenho no município hoje é pelos horizontes de possibilidades que foram abertos a partir da nossa organização e dos eventos que produzimos.

Ao tio PH, tio Cunha, Jovem AFF, tia Blenda, MariNeganativa e JuliCrazy, por entenderem todas as sextas feiras que me ausentei da Manifestação Cultural de Rimas por motivos acadêmicos. É graças a vocês que me sinto parte do movimento que dita os comportamentos e posturas da minha vida. Esse diploma é tão da Manifestação Cultural de Rimas quanto meu. Por todo aprendizado e pelo nosso HIP HOP de cada dia, agradeço.

Ao lindo, carinhosamente chamado de Derik Melchior, por ser o meu primeiro e melhor amigo nessa mudança louca que foi sair de São Paulo para vir morar em Campos e por todas as leituras prévias que você fez desse trabalho, finalmente chegou a minha vez!

Agradeço também aos muitos discos instrumentais que me acompanharam na jornada de escrita desse trabalho, aos copos e mais copos de erva mate que me mantiveram acordada e ao Krishna por todas as vezes que podia estar latindo no portão, mas ficou deitado no quarto comigo enquanto estava estudando.

À IMP pelas melhores e mais frutíferas noites de trabalho que se confundem com a concretização de um sonho coletivo. Seguimos vivos.

Por último, mas importantíssimo, ao meu orientador Rodrigo Delpupo, por aceitar a aventura de orientar alguém tão inconstante quanto eu. Meu agradecimento sobretudo pela paciência e pela forma de lidar com o tempo. Tardamos, mas não falhamos.

*Eles ficam assim, olhando pra mim  
Terceiro setor, vem que tem dindim  
Vendem a ideia de que são legais  
Nadar de costas, vai, jacaré abraça!*

Criolo – Chuva Ácida



## RESUMO

Essa monografia apresenta um estudo crítico a respeito do terceiro setor. Aqui buscamos interpretá-lo como um fenômeno real integrante de uma totalidade social e que portanto se mostra funcional a ela. Iniciamos a pesquisa com uma abordagem histórica do processo de reestruturação do capital pós crise de 1970 através do ajuste neoliberal brasileiro, optamos por iniciar pela análise histórica pois é nesse contexto que o terceiro setor, travestido de publicização, é sugerido pela Presidência da República como pretexto de uma nova forma de gerir a política pública. A partir daí, num segundo momento, partimos com a discussão para a origem e construção do termo terceiro setor, a fim de destacar quais são os dissensos e consensos entre autores hegemônicos do tema, além de analisarmos quais debilidades teóricas e pressupostos que são percebidos na concepção do termo. Partimos da hipótese de que o incentivo do Estado ao chamado terceiro setor é, na verdade, a desresponsabilização do mesmo para com as questões sociais, através da transferência de diversos serviços, com destaque aos da Seguridade Social, para o setor privado e concluímos a partir dessa pesquisa que o terceiro setor se mostra funcional ao neoliberalismo e portanto à ordem do capital. Essa é uma pesquisa bibliográfica, fundamentada principalmente no livro de Carlos Montañó “Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.”

Palavras-chave: Neoliberal, Estado, terceiro setor

## ABSTRACT

This monograph presents a critical study about the third sector. Here we seek to interpret it as a real phenomenon that is part of a social totality and therefore proves to be functional to it. We started the research with a historical approach to the post-crisis capital restructuring process of 1970 through the Brazilian neoliberal adjustment, we chose to start with the historical analysis because it is in this context that the third sector, disguised as publicity, is suggested by the Presidency of the Republic as a pretext of a new way of managing public policy. From there, in a second moment, we started with the discussion for the origin and construction of the term third sector, in order to highlight which are the disagreements and consensuses among hegemonic authors of the theme, besides analyzing which theoretical weaknesses and assumptions that are perceived in the conception of the term. We start from the hypothesis that the State's incentive to the so-called third sector is, in fact, its lack of responsibility for social issues, through the transfer of various services, with emphasis on Social Security, to the private sector and we conclude from this research that the third sector proves to be functional to neoliberalism and therefore to the order of capital. This is a bibliographic search, based mainly on Carlos Montaña's book "Third sector and the social question: criticism of the emerging pattern of social intervention."

Key words: neoliberalismo, State, third sector

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1 CONTEXTO HISTÓRICO DO SURGIMENTO DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL</b> .....	15
1.1 <b>CRISE DA DÉCADA DE 1970</b> .....	15
1.2 <b>REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL E AJUSTE NEOLIBERAL</b> .....	18
1.1.1 <b>AJUSTE NEOLIBERAL BRASILEIRO E O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO</b> .....	20
<b>2 UMA CRÍTICA AO TERCEIRO SETOR NO BRASIL</b> .....	26
2.1 <b>CONCEITO E DEBILIDADES TEÓRICAS</b> .....	26
2.2 <b>PRESSUPOSTOS</b> .....	29
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	34
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	36

## INTRODUÇÃO

O terceiro setor caracteriza um vasto rol de instituições e organizações privadas que realizam atividades com um fim público sem visar o lucro. São, como resume FERNANDES (1994, p.11), “iniciativas na esfera pública que não são feitas pelo Estado”. Incluem-se aqui sujeitos individuais, voluntários ou não, instituições filantrópicas, organizações sem fins lucrativos, organizações não governamentais, comunidades terapêuticas, entre outras. Entretanto, mais que uma característica comum a diversas atividades, o terceiro setor é um fenômeno real inserido em uma totalidade concreta, em um processo histórico, portanto fruto do mesmo.

Esse trabalho traz um estudo crítico do terceiro setor. Portanto divergimos da abordagem hegemônica de clara inspiração liberal que divide a realidade social em setores, individualiza-os e os separa dos processos históricos dos quais fazem parte. Aqui buscaremos discutir o terceiro setor não a partir do fenômeno isolado, e sim do processo de reestruturação pós crise de 1970 no qual o mesmo está inserido. Teremos como ponto de partida o movimento e as tendências das transformações do capital como um todo, assim como Montañó, principal autor que dá fundamento a essa crítica.

Assumimos como motor da história, não as vontades “setorialmente” isoladas de indivíduos (a auto-ajuda, a ajuda-mútua, a soliedariedade individual e local) ou organizações (a suposta sensibilidade do empresariado, a organização cidadã etc.) mas as lutas de classes, latentes ou manifestas, e determinadas a partir dos interesses, claramente contrapostos, entre o capital e o trabalho. (MONTAÑO, 202, p.52)

A hipótese que guia essa pesquisa é a de que por trás do incentivo do Estado ao terceiro setor há, na realidade, a desresponsabilização do mesmo para com as fragilidades sociais. Dessa forma o terceiro setor não é uma alternativa à lógica capitalista e sim um instrumento do neoliberalismo para a continuidade da mesma.

Para a realização dessa pesquisa utilizou-se o método argumentativo-teórico. Através de pesquisa bibliográfica, leitura do material teórico e organização dos argumentos presentes para apresentar um resultado qualitativo acerca da origem dos conceitos e das organizações do terceiro setor.

A discussão centrada na década de 1990 pode soar como ultrapassada, assim como a utilização do termo “terceiro setor”. Mas o neoliberalismo, que ainda vivemos, não o seria também? O tema permanece relevante pois a mesma forma de fomento do Estado para com a

iniciativa privada que buscamos investigar de maneira crítica nesse trabalho, proposta pelo próprio Governo Federal em 1995, segue sendo a tônica da intervenção social, e temos exemplos em duas grandes capitais do sudeste: o governo do estado de São Paulo, através do Fundo Social São Paulo, atua durante a pandemia do novo coronavírus fazendo doação de alimento para a Central Única das Favelas, uma ONG (Organização Não Governamental); o atual governador do estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, foi afastado do cargo, dentre outro motivos, por estabelecer esquema de propina para liberação de pagamentos para OSs (Organizações Sociais) que prestam serviço ao governo.

Retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autculpa 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, a partir da precarização e focalização (não universalização) da ação social estatal e do “terceiro setor”, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial (MONTAÑO, 2002, p.23)

Para organizar nossos objetivos optamos por estruturar essa monografia em dois capítulos, um histórico e outro sobre o conceito de terceiro setor.

No primeiro capítulo abordaremos todo o caldo histórico que envolve o terceiro setor: iniciaremos pela apresentação de um panorama mundial da crise de 1970, para que então possamos focar no processo de reestruturação do capital e sua manifestação através do ajuste neoliberal no Brasil, e em toda América Latina, guiado pelos ditames do Consenso de Washington; encerraremos o capítulo analisando o documento presidencial do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, documento chave para interpretação do caso brasileiro de reestruturação produtiva. É nesse documento onde o governo brasileiro propõe como uma nova forma de gerenciamento da política pública a “publicização”, que é – de forma breve - o fomento, financeiro ou não, do governo ao terceiro setor.

No segundo capítulo trataremos do conceito de terceiro setor e sua origem sob a abordagem hegemônica. Buscaremos nesse capítulo apresentar e lidar de forma crítica com a formulação do conceito apresentada pelos autores que o sugerem como parte da resposta à crise, apresentando quais são suas debilidades teóricas e quais premissas (e baseadas em quais postulados) que essa conceituação apresenta.

A partir da apresentação do terceiro setor como fenômeno inserido no processo de reestruturação do capital e das debilidades e pressupostos presentes em seus conceitos, nas considerações finais buscamos sintetizar a funcionalidade que o terceiro setor tem para o

neoliberalismo, enquanto instrumento político que justifica a desresponsabilização do Estado para com a questão social, forma de intervenção que se reproduz até os dias atuais.

## 1 CONTEXTO HISTÓRICO DO SURGIMENTO DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL

Numa interpretação marxista há uma imanente contradição entre produção e apropriação da riqueza no processo de acumulação do capital e o agravamento dessa contradição com o passar do tempo leva à crise. Podemos interpretar, então, que a crise é o desenvolvimento das contradições entre a socialização da produção e a apropriação privada da riqueza no capitalismo.

Os processos de acumulação de capital desenvolvem as contradições do capitalismo a um ponto tal que as crises são a forma que esse mesmo modo de produção encontra para, ao mesmo tempo, manifestar o momento de irrupção dessas contradições e o restabelecimento da unidade entre a produção e a apropriação do valor. (CARCANHOLO, 2010, p. 1)

Na história do sistema capitalista é possível observar o caráter cíclico que as crises apresentam: um momento de forte crescimento é seguido por uma estabilização que vem acompanhada por uma queda, gerando uma recessão, estabilização e um novo processo de reestruturação que culmina num novo crescimento. O capitalismo tem nas suas leis gerais de funcionamento mecanismos que tendem a construir novos processos de valorização do capital. Logo, a crise é cíclica, regular, estrutural e necessária.

Crise em Marx não é apenas uma fase do ciclo econômico, especificamente aquele momento onde o auge da acumulação de capital se reverte em recessão/depressão. Crise em Marx tem o sentido de manifestação das contradições do modo de produção capitalista, ao mesmo tempo em que a unidade nessas contradições é reposta. Assim, o seu significado contém toda a dinâmica dialética presente no movimento do processo de acumulação de capital. (CARCANHOLO, 2010, p. 2)

Portanto, a crise está para além do ponto mínimo na curva do ciclo de acumulação capitalista. Dessa forma a análise do processo de ruptura que decresceu a economia até tal ponto e, sobretudo, qual a artimanha do capital para se renovar e voltar a crescer após esse processo se fazem tão importante quanto a interpretação da inflexão em si. Carcanholo (2010) nos alerta que devemos enfrentar o fato de que o capitalismo, recorrentemente, entra em crise porque cresceu, e voltará a crescer porque entrou em crise.

### 1.1 CRISE DA DÉCADA DE 1970

A crise da década de 1970 é reflexo do esgotamento de uma forte expansão gerada no desenvolvimento do capitalismo pós Segunda Guerra Mundial, mas também se revela na crise

do Estado de bem-estar social e na crise do chamado socialismo real. E ambas manifestações da crise são respondidas pelo capital através do ajuste neoliberal.

Por um lado a superprodução de capital, portanto também a superacumulação, não é absorvida frente às suas possibilidades de valorização, o que culmina numa queda da taxa de lucro, essa que, por sua vez, acaba por desestimular novos investimentos levando à depressão econômica. A produção e o emprego registram recuos importantes. A queda da taxa de crescimento foi tão considerável, a nível mundial, que Carcanholo (2010) comenta economias que começaram a apresentar taxas negativas entre 1974 e 1975;

Por outro lado, temos uma crise política das “duas conformações societárias que, cada uma a seu modo, procuraram soluções para os antagonismos (e suas consequências) próprios à ordem do capital.” (NETTO, 2001, p.66). No que diz respeito ao Estado de bem estar social, essa crise “sinaliza que o arranjo sócio-histórico do *Welfare State* constituiu uma possibilidade de ordem do capital que, pela lógica intrínseca desta última, converte-se agora em um limite que ela deve franquear para reproduzir-se enquanto tal” (NETTO, 2001, p. 70), mas de forma geral o que se desmoraliza e se põe em questão são as possibilidades de alternativas sociais e econômicas à ordem do capital.

As características que a economia apresentava nos meses anteriores à eclosão da crise favoreciam perspectivas otimistas em relação ao futuro, pairava no ar a sensação de que as dificuldades monetárias do final da década anterior se dissolveram por completo com os acordos de Washington, em 1972, e de que a neblina inflacionária que atrapalhava tais perspectivas rapidamente dispersaria.

As previsões para o final de 1973 apontavam para um aumento do produto, em relação a 1967, da ordem dos 7,5 para o conjunto dos sete grandes, e de 7,3% para o conjunto da zona da OCDE, números que na história do pós-guerra só haviam encontrado paralelo no ano de 1951 (MENDONÇA, 1987, p. 27)

E mesmo levando em conta o amortecimento que a persistente inflação gerava no crescimento econômico, a perspectiva também era de crescimento para o início de 1974. Pois julgava-se que era possível controlar a progressão da inflação com uma política de preços e rendimentos adequada.

Ainda que tal perspectiva se tratasse de um futuro provável e não de uma certeza, o otimismo no desenvolvimento do capital era alto e naquele momento não se cogitava o estouro de uma crise.



Até setembro de 1973 o barril de petróleo era vendido por 3,50 dólares, preço homogêneo determinado pelos produtores de petróleo através dos acordos de Trípoli, em 1971. A partir de outubro do mesmo ano o colapso econômico começa a acontecer, marcado pelo primeiro aumento no preço do barril, cotado agora a 5,17 dólares. Passam-se mais alguns meses e, em janeiro de 1974, o preço passa a ser 11,65 dólares, consolidando e dando nitidez para a crise que ali se desenhava.

Globalmente falando, o setor industrial foi o mais afetado. E o país mais impactado foi o Japão com uma diminuição da produção industrial, excluída a construção, de -13,9%, acompanhado pelos Estados Unidos com uma diminuição de -9,3%. Em contrapartida França e Canadá foram os países capitalistas que melhor sustentaram os efeitos da crise.

Mesmo com um impacto tão forte e inesperado, já nos anos de 1976 e 1977 é possível verificar uma breve retomada do crescimento econômico, de forma a possibilitar para alguns países a volta aos níveis de crescimento anteriores a 1973. Curiosamente o Japão, país mais afetado até então, “[...] não só recupera rapidamente os níveis anteriores à crise como, inclusive, ganha posições ao nível do mercado mundial, mercê de um aumento mundial das suas exportações” (MENDONÇA, 1987, p.46).

Mendonça (1987) enumera duas particularidades da crise de 1973/74: i) a tendência para queda de preços - comum em outras situações semelhantes - não se manifesta nessa crise e, pelo contrário, a inflação mantém-se progressiva mesmo com a recessão; ii) a recuperação aparentemente se mostra rápida na produção, mas não é possível observar o mesmo no que diz respeito à diminuição do desemprego. A combinação entre a inflação em crescimento e o alto desemprego - resumida no conceito de estagflação - dá a essa crise características crônicas. “O crescente desemprego dessas décadas não foi simplesmente cíclico, mas estrutural. Os empregos perdidos nos maus tempos não retornariam quando os tempos melhoravam: não voltariam jamais.” (HOBSBAWM, 1995, p.403).

Apesar da aparente retomada do crescimento produtivo se apresentar com tanta agilidade, percebeu-se que o nível de desemprego e a inflação não decresciam de forma significativa e, portanto, a recuperação não estava se dando conforme os moldes esperados.

Ainda reverberando as consequências econômicas de 1974, no final de 1978 e início de 1979, quase como um *déjà vu* de 1973 e 1974, acontecem dois novos aumentos no preço do barril de petróleo, levando-o ao patamar de 32,50 dólares no primeiro trimestre de 1981. Um aumento de 928% em relação ao valor anterior ao primeiro aumento em outubro de 1973.

As manifestações desta “recaída” da economia capitalista mundial são bastante semelhantes às da crise de 1974-75:

- Voltam a registrar-se quebras no produto dos principais países capitalistas, culminando com uma taxa de -0,4% para o conjunto da OCDE no final de 1982.
- De novo o investimento é a componente que sofre as maiores retrações, -0,7% em 1980 e -3,2% em 1982, para o conjunto da OCDE.
- As quebras atingem sobretudo a produção industrial. (MENDONÇA, 1987, p. 50)

Mesmo que a chamada crise dos anos 1980 apresente características extremamente semelhantes e até de continuidade da crise de 1974/75, há uma especificidade nesse segundo caso: o processo recuperação se apresentou muito mais lento e difícil, “deixando afirmar-se uma forte tendência estagnante que se estendeu ao longo da primeira metade da década de 80.” (MENDONÇA, 1987, p.50).

Como consequência do desembaraçar de toda essa crise e numa tentativa de manter-se enquanto sistema ideológico e político, a própria economia capitalista busca respostas através de elementos que vão permitir iniciar uma nova etapa de acumulação de capital. “Essa resposta à crise dos anos 70 perpassa a década de 80, atinge seu ápice nos anos 90 e mantém sua influência hegemônica no século XXI” (CARCANHOLO, 2008, p.252). Tratamos aqui do processo de reestruturação do capital e do ajuste neoliberal, duas faces da mesma resposta do capital à crise.

## 1.2 REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL E AJUSTE NEOLIBERAL

Como consequência da crise política e do desmantelamento do Estado de bem estar social, as teses keynesianas de um Estado forte e intervencionista foram perdendo força frente ao crescimento de concepções clássicas ou liberais. Esse processo se intensifica a partir da eleição de Margareth Thatcher, em 1979, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, em 1980, nos Estados Unidos da América.

Como já dito, a crise dos anos 1970-1980 se manifestou principalmente através da redução nas taxas de lucro e na superprodução do capital.

No que diz respeito à primeira manifestação, a recuperação neoliberal através da busca pela recomposição do lucro se apresenta em três frentes: i) a redução dos custos de produção, com a redução dos custos salariais; ii) promover novos investimentos reduzindo a tributação sobre os lucros (portanto sob rendimentos passíveis de se tornarem futuros investimento) e; iii) reestruturação produtiva para aceleração da rotação do capital (ampliação do excedente mantendo o volume de capital aplicado). Dessa forma o que há é pressão por

desregulamentação e flexibilização dos mercados (substancialmente do mercado de trabalho), política tributária regressiva (podendo chegar até a desoneração tributária dos lucros) e redução do tempo de rotação do capital.

Quanto ao problema superprodução/superacumulação, sua resposta perpassa por encontrar outra esfera para que esse capital produzido em excesso conseguisse valorizar-se, justifica-se assim o crescimento nos processos de desregulamentação, abertura e internacionalização das finanças.

O que importa é que, independente dos elementos que constituem essa resposta, a saída da crise para o capitalismo tem que passar, necessariamente, pela criação/ampliação de espaços de valorização para o capital sobranante, ao mesmo tempo em que são elevadas as taxas de mais-valia. Isto propulsiona a lógica fundante do capital: produção crescente de um valor excedente (mais-valia) que, se realizado a uma taxa de lucro razoável, deve ser crescentemente acumulado, recolocando a mesma lógica, em maior magnitude, para adiante. (CARCANHOLO, 2010, p.3)

O projeto neoliberal enquanto estratégia hegemônica de reestruturação do capital pós crise se desdobra basicamente em três frentes articuladas segundo MONTAÑO (2002): o enfrentamento da classe trabalhadora, refletido na busca do capitalista pela expansão do lucro através da exploração mais intensiva da mais-valia; a “reestruturação produtiva” que procura modernizar a linha produtiva e reduzir o tempo e custo de produção e; a “reforma do Estado” responsável por viabilizar politicamente o projeto de liberar, desimpedir e desregulamentar a acumulação do capital. “A desregulação da economia, pelo Estado, é fundamental para a implantação desse novo modelo de acumulação, no qual as regras do livre mercado e do lucro capitalista controlam todas as esferas da vida humana” (BRANDÃO, 2013, p. 45).

Em 1989 realizou-se uma reunião entre membros dos organismos de financiamento internacional (FMI, BID, Banco Mundial), funcionários do governo americano e economistas latino-americanos, com o objetivo de avaliar as reformas econômicas empreendidas na América Latina. As considerações dessa reunião ficaram conhecidas como “Consenso de Washington”. Apesar de possuir um caráter estritamente acadêmico e não deliberativo, foi baseado nessas conclusões que o Estado brasileiro moldou sua (contra)reforma, na busca por reverter as reformas desenvolvidas historicamente por pressão e lutas sociais e dos trabalhadores, tendo seu ponto máximo expresso na Carta de 1988.

### 1.1.1 AJUSTE NEOLIBERAL BRASILEIRO E O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

Até aqui apresentamos um panorama mundial das fases da crise de 1970/1980 e como se deu o processo de reestruturação que o capital se submeteu para manter-se enquanto sistema econômico vigente. Nessa seção entraremos nas especificidades brasileiras do ajuste neoliberal, mas antes é preciso revisitar alguns momentos particulares da nossa história e desenvolvimento.

A transição para o sistema capitalista na América Latina, diferente da ocorrida nos países centrais, não se deu através de uma revolução da burguesia que rompe com o feudalismo. Aqui o processo se deu “de cima pra baixo”, “mantendo-se, [...], elementos ideológicos, culturais e até relações sociais e produtivas próprias dos sistemas latifundiário, servil e escravocrata.” (MONTAÑO, 2002, p.31). Ademais o capitalismo “industrial” latino-americano, nasce numa nova fase de acumulação capitalista, a fase imperialista, que pode ser interpretada como uma nova forma de colonialismo através da dependência tecnológica e financeira. O desenvolvimento do capitalismo latino-americano mantém e confirma o elemento colonial e dependente dos nossos países.

Devido a essas peculiaridades, o tardio processo de industrialização através da substituição de importações brasileira demandou a construção de alianças entre o capital nacional, o Estado e frações da classe trabalhadora, de forma a desenvolver um pacto “antioligárquico” e “industrialista” que garantisse a forte intervenção estatal, participação engajada de trabalhadores e transferência de tecnologia dos países centrais. “Assim, a industrialização teve que ser feita tanto por meio da ampliação do emprego, para aumentar a produção, quanto da elevação do salário real, para aumentar o consumo”. (MONTAÑO, 2002, p. 32)

Germinava, tardio como nossa industrialização, um “Estado social intervencionista”, que toma estrutura de forma mais completa sob a sombra de um regime político autoritário. É no período pós instauração do governo militar que se consolida o arranjo político-institucional das políticas sociais brasileiras.

Décadas de lutas pela redemocratização consolidam o “pacto social” que mais nos aproximou de um Estado de bem estar social brasileiro: a Constituição de 1988. O documento organizou “os fundamentos a partir dos quais a dinâmica capitalista poderia ser direcionada de modo a reduzir, a níveis toleráveis, o que os próprios segmentos de classes dominantes então

o denominavam “dívida social”” (MONTAÑO, 2002, p.35), promovendo um padrão mais equitativo de proteção social sem ferir a ordem burguesa. Um profundo avanço social.

Entretanto, a tardia aproximação brasileira com uma “espécie de Estado social” coincide com um cenário internacional que colocava em cheque as propostas político-econômicas de Estado intervencionista do Welfare State e do chamado socialismo real. Dessa forma o novo pacto social sintetizado na Constituição de 88 rapidamente é substituído, na década de 1990, por uma nova aliança de proposta neoliberal.

Se a década de 1980 marcou, nos países centrais, um avanço da hegemonia neoliberal mais radical, e no decênio seguinte consolida-se a chamada “terceira via” mais *light*, no Brasil, dadas as suas particularidades históricas, o processo é significativamente contrário: enquanto a década de 80 é marcada por um “pacto social” entre os diversos setores democráticos, pressionados por amplos movimentos sociais e classistas (que levou à Constituição de 88), os anos 90 representam o contexto do desenvolvimento mais explícito da hegemonia neoliberal, onde até setores da esquerda resignada e possibilista sucumbem aos “encantos” ou às pressões do Consenso de Washington (MONTAÑO, 2002, p. 35)

A partir daí inicia-se gradualmente o processo de reestruturação capitalista no Brasil. A burguesia nacional rompe os compromissos táticos com o proletariado e alguns outros setores do populismo (participantes do amplo pacto pró industrialização) em benefício das suas razões estratégicas dadas pela ordem capitalista. O período é fortemente marcado pela nomeação de Luís Carlos Bresser Pereira, em 1994, para o cargo de Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso. Um assíduo defensor das orientações apresentadas pelo Consenso de Washington.

A partir dessa etapa do trabalho utilizaremos com frequência o documento da Presidência da República que propõe a Reforma do Aparelho do Estado. Vale destacar que esse documento foi redigido pelo Ministério que tinha Bresser Pereira à frente, portanto reflete sua forma de pensar.

Para Bresser Pereira (1997) os anos que sucederam a década de 1970 desdobram-se em três manifestações da crise do Estado: i) uma crise fiscal, com o crescente endividamento e perda do crédito público que impedem o governo de implementar políticas públicas; ii) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, transparecida nos países desenvolvidos pela crise do Welfare State, em grande parte dos países de terceiro mundo no esgotamento da industrialização por substituição de importações e no colapso do estatismo nos países comunistas; e iii) uma crise na forma de administrar o Estado, marcada pelo “retrocesso burocrático sem precedentes” (*sic*) (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 21) da Carta Magna de 1988.

O que vínhamos apresentando enquanto manifestações da crise e do ajuste neoliberal num plano mundial, mesmo que em matizes bastante diferentes, muito se assemelha ao que Bresser Pereira nos apresenta, mas o ponto iii), superação da administração burocrática do Estado, nos aparece como uma novidade e é a esse ponto que vamos nos atentar.

A administração estatal brasileira, segundo documento da Presidência da República (1995), revelou-se de três formas que surgem historicamente na ordem que iremos apresentar, mas que não deixam de existir totalmente até os dias de hoje.

Primeiro, a Administração Pública Patrimonialista. “No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 15). Os bens públicos e aparelhos do Estado são usados em benefício do próprio governante e dos trabalhadores próximos a ele, resultando no benefício de poucos em detrimento de toda uma sociedade. Uma fase da administração pública que favorecia nepotismo e corrupção.

Em seguida a Administração Pública Burocrática, nos anos 1930. Evidencia-se nessa fase a importância da diferenciação entre patrimônio público e privado, entre necessidades sociais coletivas e interesses particulares. Valores administrativos como impessoalidade, isonomia, legalidade, criação de regras e formalidades passam a ser centrais frente ao clientelismo patrimonialista.

Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p.15).

Finalmente a Administração Pública Gerencial, com uma proposta quase empresarial de administração do Estado. Formulada e proposta por Bresser Pereira, na década de 90, busca, segundo documento da Presidência da República (1995), a maior eficiência do aparelho do Estado, qualidade na prestação dos serviços públicos e desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p.15)

No grande intervalo histórico entre a década de 1930 e 1994 diversas tentativas de reformas que se inclinavam para uma administração gerencial foram iniciadas, mas com o advento da reforma democrática, em 1985, esse movimento acaba se paralisando. Logo em

seguida, aprova-se a Constituição de 1988, marco que para Bresser Pereira (1998) é um agravamento da crise, através do enrijecimento burocrático extremo, uma volta ao patrimonialismo, uma volta à Gestão Administrativa Burocrática, o que gerou alto custo e baixa qualidade para a administração pública brasileira.

Destacamos aqui uma “inversão de valores” do ex. Ministro, pois, por mais que a Presidência da República (1995) aponte o problema do Brasil no protecionismo do Estado Social o real problema está em sua ausência e tardio desenvolvimento, de forma que a Carta Magna de 1988 foi um importante passo a caminho da solução desses problemas. Lei consolidada através de intensa disputa política e de negociação dos setores democráticos através de anos.

[...] não se mostrou o novo projeto (econômico político) como causa da (contra-) reforma do estado; apontou-se a burocracia, ineficiência e corrupção do Estado como as supostas causas para sua reforma. Assim, se o “culpado” é o Estado burocrático, a sua reforma seria aceita e proclamada! Se a responsável pela inoperância do Estado é a constituição de 88, sua reforma se tornaria necessária e impostergável! (MONTAÑO, 2002, p.41)

Bresser Pereira identifica duas gerações de reformas. Uma primeira que acontece já nos anos 80, considerada por ele como neoliberal responsável pelo ajuste estrutural macroeconômico. E a segunda, na década de 90, como “social-liberal”, responsável pela reforma administrativa do estado, reconstituição da poupança pública, reforma de previdência e reforma política. Tal diferenciação que o mesmo apresenta nos leva a entender que tais gerações, ou até etapas, são bastante distintas e que essa reforma dita “social liberal”, a segunda, seria uma suposta terceira via (nem keynesiana, nem neoliberal; nem estatista e nem mercadista), mas o que “Bresser Pereira chama de “reforma gerencial” não é outra coisa senão continuidade do “ajuste estrutural macroeconômico” com o desenvolvimento de novas áreas mais de ordem “institucional-legal”, como as reformas administrativa e da Previdência.” (MONTAÑO, 2002, p.44).

Portanto a reforma proposta trata de readequar a Constituição brasileira às necessidades do grande capital e aos postulados do Consenso de Washington, rumo a uma Administração Pública Gerencial que levará o Brasil ao “Estado Social Liberal do século XXI” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 17), “social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos [...]”. (BRESSER PEREIRA, 1997, p.18).

Conforme Bresser Pereira (1997) os componentes básicos da reforma do Estado brasileiro se dividem em quatro: i) a delimitação do papel do Estado através dos processos de privatização, publicização e terceirização; ii) diminuição da interferência do Estado na economia através da desregulação; iii) aumento da governança, através do aumento da capacidade fiscal e administrativa; iv) aumento da governabilidade.

Dentre esses componentes básicos apresentados pelo ex. ministro focaremos no primeiro, mais especificamente na publicização. Para ele a ampliação da atuação do Estado nos últimos anos fez com que os dispêndios financeiros do mesmo aumentassem exorbitantemente. O número de funcionários públicos contratados, e portanto o custo pago em salários, em alguns casos chegou a dobrar. “O Estado cresceu em termos de pessoal, e principalmente, em termos de receita e despesa.” (BRESSER PEREIRA, 1994, p.21).

Submeter o país a uma “reforma gerencial” nos moldes apresentados por Bresser Pereira perpassa a diminuição dos custos de operação do Estado, portanto pela diminuição do papel do mesmo no tocante às questões sociais e econômicas. Resumidamente, reformar o Estado significa, antes de mais nada, definir seu papel, deixando para o setor privado e para o setor público não-estatal as atividades que não lhe são específicas e terceirizando todas atividades auxiliares. Como resume a figura a seguir:

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais (Core)	ESTADO Enquanto Pessoal	↓ publicização	↓ privatização
Atividades Auxiliares	→	↓ terceirização	→

Figura 1: Delimitação de área de atuação do Estado. Fonte: Bresser Pereira (1997)

Atividades exclusivas de Estado são consideradas por ele as atividades que derivam da própria definição de Estado, portanto não podem ser transferidas. A produção de bens e



serviços para o mercado deve ser transferida para entidades privadas através do processo de privatização. E os serviços sociais e científicos –

Incluem-se nesta categoria as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural, etc.. (BRESSER PEREIRA, 1997, p.25)

- devem ser transferidos para o setor público-não estatal, através da publicização, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, entidades de direito privado, sem fins lucrativos.

Conforme Bresser Pereira (1997) os serviços sociais e científicos não precisam ser monopólios do Estado, ao mesmo tempo que, por terem frequente subsídio desse último e receber doações voluntárias da sociedade, não podem ter sua finalidade voltada para a obtenção de lucro e para o consumo privado. Por tais motivos difere-se no Plano de Reforma do aparelho do Estado publicização e privatização.

Porém o que está por trás da chamada publicização é a diminuição dos custos dessa atividade social, através da precarização, focalização e perda da dimensão de universalidade desses serviços e de direito do cidadão; sua transferência para o setor privado e a implementação de uma lógica gerencial de empresa na forma de se administrar o Estado que vê o cidadão como cliente, em contrapartida a uma lógica de prestação de serviços e assistência conforme as reponsabilidades sociais.

[...] a dita “publicização” é, na verdade, a denominação ideológica dada à transferência de questões públicas da responsabilidade estatal para o chamado “terceiro setor” (conjunto de “entidades públicas não-estatais” mas regido pelo direito privado) e ao repasse de recursos públicos para o âmbito privado. Isto é uma verdadeira privatização de serviços sociais e de uma parte dos fundos públicos. Esta estratégia de “publicização” orienta-se numa perspectiva, na verdade, desuniversalizante, contributivista e não constitutiva de direito das políticas sociais. (MONTAÑO, 2002, p.45)

É em meio a esse cenário, e revelando-se como funcional ao neoliberalismo fundamentado nos Consenso de Washington, que o terceiro setor é promovido pelo governo brasileiro.

## 2 UMA CRÍTICA AO TERCEIRO SETOR NO BRASIL

Até então buscamos apresentar o terceiro setor a partir de uma análise crítica que o considera como um fenômeno real e inserido em uma totalidade social concreta, ou seja, inserido no processo de crise e reestruturação do capital e, portanto, suas determinações e manifestações são, também, fruto desse processo.

### 2.1 CONCEITO E DEBILIDADES TEÓRICAS

Nesta seção nos limitaremos a tratar do terceiro setor enquanto conceito, a partir de sua interpretação hegemônica. Uma abordagem que isola os supostos setores da sociedade uns dos outros e os analisa de uma perspectiva distante da totalidade social na qual estão inseridos. Enquanto instituições isoladas

[...] estudam-se as ONGs, as fundações, as associações comunitárias, os movimentos sociais etc., porém desconsideram-se processos tais como a reestruturação produtiva, a reforma do Estado, enfim, desconsideram-se as transformações do capital promovida segundo postulados neoliberais. (MONTAÑO, 2002, p. 51)

O termo “terceiro setor” tem origem norte-americana (*third sector*), baseado num individualismo liberal, num contexto de associativismo e voluntariado. Chega ao Brasil por intermédio de um funcionário da Fundação Roberto Marinho. Assim revela-se, além de sua nacionalidade, a origem de classe do termo. E não por acaso: o conceito foi forjado por intelectuais orgânicos do capital, portanto além de sua procedência ele é também funcional aos interesses dessa classe.

A construção do termo se dá através do recorte da divisão da sociedade em setores: Estado (primeiro setor), o mercado (segundo setor) e a sociedade civil (terceiro setor). “Como se o “político” pertencesse à esfera estatal, o “econômico” ao âmbito do mercado e o “social” remetesse apenas à sociedade civil, num conceito reducionista.” (MONTAÑO, 2002, p. 53).

Montaño (2002) enumera quatro debilidades teóricas a respeito do conceito de terceiro setor que destacam a clara falta de rigor teórico da formulação hegemônica do fenômeno.

*A primeira:* terceiro ou primeiro setor? Hipoteticamente o terceiro setor surge como resposta para a divisão simplista entre mercado e estado (privado e público), pois, se o Estado está em crise e o mercado tem uma lógica lucrativa, nenhum dos dois é capaz de lidar com as demandas sociais. Sugere-se então um terceiro setor que funciona como intercessão do primeiro e do segundo setores: o “privado porém público” (FERNANDES, 1994); o “público

não-estatal” (BRESSER PEREIRA, 1999). É através dessa interpretação que o terceiro setor ganha força e se dissipa entre a década de 1980 e 1990: numa tentativa de romper essa dualidade.

“Porém, ao considerar o terceiro setor como a sociedade civil, historicamente ele deveria aparecer como o “primeiro” (MONTAÑO, 2002, p.56), já que é a sociedade quem organiza e funda suas instituições, incluindo o Estado e o mercado. Isso gera uma confusão a respeito da origem histórica do chamado terceiro setor e evidencia a falta apreço pela historicidade, portanto pelo rigor teórico, da análise hegemônica.

*A segunda:* quais entidades o compõe? A partir da origem estadunidense do termo podemos considerar que as entidades filantrópicas são incluídas como parte do terceiro setor. Para além disso, em 1998, o IV Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor definiu como organizações do terceiro setor aquelas que são: “privadas, não-governamentais, sem fins lucrativos, autogovernadas, de associação voluntária” (ACOTTO E MANZUR *apud* MONTAÑO, 2002, p.55).

Barbieri (2006) comenta que dificilmente alguma organização do terceiro setor conseguirá viver independente dos demais setores. O que abre a possibilidade de existirem diversos subtipos de terceiro setor: desde o mais puro, e mais difícil de se encontrar, que sobrevive sem influência alguma, sendo financiado apenas pela sua autorganização; passando pelo que depende de financiamento do Estado ou do mercado; até o subtipo que depende de ambos simultaneamente para sobreviver.

Para além desses, Barbieri (2006) destaca um subtipo de organização do terceiro setor exclusivamente brasileira: o serviço social autônomo.

Recebem essa denominação o SESI (Serviço Social da Indústria), o SESC (Serviço Social do Comércio), o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria), o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio), o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), o SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), o SEST (Serviço Nacional do Transporte), o SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte) e o SESCOOP (Serviço Nacional de Aprendizagem das Cooperativas). (BARBIERI, 2006, p.62)

Grande parte dessas entidades foram projetadas pelo seu próprio empresariado como forma de promover direitos sociais e culturais a seus empregados, mas por serem majoritariamente financiadas através da contribuição compulsória dos trabalhadores, podem ser consideradas como um tributo e, portanto, estão sujeitas a controle do Tribunal de Contas da União, mesmo que essa verba não integre o orçamento da União. "São dotadas de regras

próprias e rígidas, em razão de sua principal fonte de custeio. Mas tais regras nem sempre encontram equivalência com as regras de direito público.” BARBIERI, 2006, p.65

Entretanto não há consenso entre os teóricos do tema sobre as entidades que fazem parte do terceiro setor. Há quem considere apenas as organizações formais, outros autores consideram organizações informais; há quem inclua fundações empresariais, outros que consideram sindicatos.

A falta de limites e de consenso a respeito das entidades que compõe o terceiro setor nos abre a possibilidade de questionar o porquê de os movimentos de luta classista (que não estão nas atividades do Estado e nem no campo do mercado) serem pouco, quase nunca, citados como entidades do terceiro setor. Revela-se aqui um viés ideológico por trás da concepção do termo?

A *terceira*, que basicamente é um desdobramento da segunda: um conceito que antes confunde do que esclarece. “Que conceito é esse que reúne, no mesmo espaço, organizações formais e atividades 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? (MONTAÑO, 2002, p.56)

A *quarta* debilidade do termo terceiro setor: o caráter “não-governamental”, “autogovernado” e “não-lucrativo” em questão.

Para tratar da “não-lucratividade” usaremos como exemplo as organizações sem fins lucrativos.

Grandes empresas, como a Rede Globo e o McDonald’s, criaram fundações assistenciais, Fundação Roberto Marinho e o Instituto Ronald McDonald respectivamente, aparentemente numa intenção de organizar de forma cooperativa iniciativas que contribuíssem para a melhoria de diversos problemas sociais.

Entretanto há de se destacar um evidente interesse econômico por trás da criação dessas fundações: isenções de impostos, melhora da imagem dos produtos e da empresa por associação a boas atitudes e até na função propagandística dessas atividades, a exemplo do famigerado MC Dia Feliz. Percebe-se, portanto um lucro indireto nesse tipo de atividade.

Quanto ao caráter “não-governamental” e “autogovernado” usaremos como exemplo as organizações não governamentais.

Muitas vezes o Estado contrata ONGs para realizar suas funções tal qual uma empresa terceirizada, mas sem processo de licitação, ou seja por escolha própria; quando não, as

entidades são financiadas pelo Estado através de parcerias. Porém a partir do momento que o Estado, por vontade de seus governantes, decide por qual entidade financiar através de um contrato ou uma parceria, ele abre mão de diversas outras e assim seleciona, mesmo que indiretamente, quais conseguirão se manter ativas ou não. O Estado age de forma seletiva perante as entidades que sugere atuarem sob as demandas sociais como política governamental.

Querendo ou não (e sabendo ou não) estão [as ONGS] fortemente condicionadas – sua sobrevivência, seus projetos, seus recursos, sua abrangência e até suas prioridades – pela política governamental. Não têm a autonomia que pretendem – nem prática, nem ideológica e muito menos financeira – dos governos. (MONTAÑO, 2002, p.58)

A falta de primazia histórica e de limite nas definições que cercam o conceito de terceiro setor refletem numa apreensão e formulação de conceito ideológica e funcional ao neoliberalismo.

## 2.2 PRESSUPOSTOS

Mesmo sem um evidente consenso sobre a origem, composição e características do terceiro setor, Montañó (2002) consegue evidenciar alguns pressupostos que soam relativamente consensuais entre os autores que o defendem como reforço para a saída da crise.

O primeiro pressuposto destacado por Montañó (2002, p. 134) é “*A separação e autonomização entre Estado, mercado e “sociedade civil” (transmutada em “terceiro setor”)*”.

Como já comentado anteriormente é comum no pensamento liberal a separação da totalidade social em esferas, supostamente autônomas, tal qual a divisão entre Estado e mercado, identificados no público e privado respectivamente. A proposta do terceiro setor surge como tentativa de dismantlar essa dualidade, através de organizações intermediárias, “públicas porém privadas”, as quais ficariam responsáveis pelas respostas às debilidades da questão social.

Todavia a criação de uma intersecção pública não-estatal com a intenção de superar a dicotomia entre público e privado acaba por criar uma “segmentação tripartite da realidade.” (MONTAÑO, 2002, 135). De forma que, apesar da criação de um terceiro setor dito intermediário, a polarização entre Estado e mercado continue existindo. Entramos aqui no

segundo pressuposto enumerado por Montaña (2002, p.135): “*A confusão entre público e privado*”.

Resume-se como característica para ser parte do terceiro setor ter origem privada e finalidade pública. Mas esse resumo se desdobra em um amplo leque de possibilidades de forma a confundir-se o caráter privado ou público da origem, da atividade e finalidade tratada. Mais confuso o debate fica ao acrescentarmos o uso que Bresser Pereira faz do termo “publicização”, para caracterizar um processo de privatização dos serviços da seguridade social.

Outro pressuposto comum aos autores do terceiro setor é “*a frequente equiparação entre “Estado” e governo*” (MONTAÑO, 2002, p. 136). A partir dessa análise qualquer política determinada por algum governo – através de opções de classe, alianças partidárias e outros acordos políticos - é considerada uma mudança de Estado, “acaba por ser vist[a] como um “natural” e/ou inalterável *aggiornamento* estatal que devemos aceitar.” (MONTAÑO, 2002, p.137).

Para Montaña essa “confusão” não é por menos: as entidades do terceiro setor não são estatais, mas - como já apresentado na sessão anterior - seu caráter não-governamental pode ser questionado, já que direta ou indiretamente seguem a lógica da política de governo.

Seguindo na apresentação dos pressupostos organizados por Montaña (2002, p.138) temos “*A frequente identificação de ONG com Movimento Social.*”.

Entre 1970 e 1980 os movimentos sociais desenvolviam “uma atividade dirigida para ou contra o Estado, muitas vezes apoiadas por um tipo de organização que, particularmente nos contextos ditatoriais, surgia e se expandia de forma progressiva, a ONG.” (MONTAÑO, 2002, p. 138). Segundo Barbieri (2006) como a atividade comunitária não era vista como afronta ao regime esse tipo de organização teve espaço para crescer mesmo nos tempos de forte repressão. As ONGs atuavam de forma a ajudar os movimentos a melhor se organizarem e articularem suas demandas.

Com a redemocratização muitos desses movimentos sociais entram em crise e, ao passo que esses decrescem, os novos formatos de organização social - através das ONGs - continuam a ganhar espaço. Porém diferente da característica dos primeiros de confrontar o estado dos movimentos sociais, “estas são vistas como menos politizadas, mais empresariais, voltadas para o autofinanciamento ou para a procura de parcerias no sentido de obter fundos, o que lhes exige maior eficiência.” MONTAÑO, 2002, p. 139).

A relação de proximidade que essas organizações não governamentais tiveram com os movimentos sociais da década de 1970 e 1980 abre caminho para esse tipo de confusão, por mais que as manifestações tenham intenções e formas de organização consideravelmente distintas.

Essa nova forma de intervenção social dá destaque para mais um pressuposto apresentado por Montaño (2002, p.139): *“Um projeto (resignado) dentro da ordem (naturalizada e perpetuada) do capital: a ideologia do possibilismo.”*

Para os teóricos do terceiro setor, com o fim do chamado socialismo real acontece também a derrocada do “sonho socialista”, da possibilidade de uma organização econômica e social fora do arranjo de acumulação do capital. Portanto, para esses a única alternativa viável é amenizar as debilidades sociais e econômicas reproduzidas pelo sistema, buscando apelas melhorá-lo.

Se a experiência social-democrata (no contexto capitalista) tem se esgotado, e se o “sonho” de uma sociedade pós-capitalista “acordou” para a “realidade” da “brutalidade stalinista”, só nos restaria a humanização harmoniosa da sociedade capitalista, globalizada, automatizada (e do “não-emprego), com o desenvolvimento do “mundo da vida” (Habermas) e a ampliação do espaço do “terceiro setor” (MONTAÑO, 2002, p.140)

O projeto vinculado ao terceiro setor tem a intenção portanto de ser *“um novo contrato social”* (MONTAÑO, 2002, p.142), que se limita às possibilidades internas ao sistema capitalista, através de uma perspectiva da harmonia e negociação entre setores heterogêneos. Apresentamos aqui mais um pressuposto.

Um quinto pressuposto segundo Montaño (2002, p.145) é: *“Dos movimentos contra o Estado para as “parcerias” com o Estado”*. Já comentamos ainda nessa seção sobre a mudança no caráter das organizações e movimentos sociais dos anos 1960-80 para o novo arranjo das organizações não governamentais na década de 1990.

No início as ONGs ajudavam os movimentos sociais (que tinham uma atuação de enfrentamento ao Estado) como um canal para obtenção de renda para esses movimentos, mas após da Constituição de 1988 novas prioridades surgiram para as entidades de financiamento de forma que as ONGs passaram a busca-lo no próprio Estado ou através do autofinanciamento (refletindo uma lógica gerencial e empresarial).

“Assim sendo, a chamada “parceria” não é outra coisa senão o repasse de verbas e fundos públicos no âmbito do Estado para as instâncias privadas, substituindo o movimento social pela ONG. E essa verdadeira transferência de recursos para setores privados não ocorre

sem uma clara” (MONTAÑO, 2002, p. 146). As ONGs passam a atuar de forma a intermediar a relação entre Estado e movimentos sociais, o Estado passa a ser um verdadeiro subsidiador das entidades pertencentes ao terceiro setor.

O sexto pressuposto enumerado por Montaño (2002, p. 146), já foi abordado de outras formas menos específicas nesse trabalho, se trata de “*a complexa e heterogênea multipolarização supraclassista da “nova questão social”*”. A própria dificuldade de caracterização das entidades componentes, decorrente do pouco consenso entre os seus teóricos, abre possibilidade para uma gama variada de setores sociais envolvidos. Dos mais diversos perfis. Desde institutos e fundações assistenciais criados por empresas multimilionárias, à movimentos políticos e movimentos sociais identitários. O que conduz a uma conceituação supraclassista.

Assim como criticamos a divisão neoliberal da sociedade em setores, a divisão das lutas sociais em pautas identitárias isoladas que não consideram o caráter de classe dessas deve ser criticada também. E isso não nega a importância de tais questões na luta social, entretanto a ênfase deve se dar no sistema social mais amplo, gerador comum dessas desigualdades. Para além disso Montaño (2002, p.148) afirma não parecer lógico, para os desempregados, “supor que sua identidade não tenha como eixo central o trabalho (com ou sem emprego)”.

Como consequência dos pressupostos apresentados até aqui mais um se evidencia: “*A despolitização do “terceiro setor”*” (MONTAÑO, 2002, p. 149). Os pressupostos que vínhamos apresentando marcam uma característica de uma prática “não-política” por parte dos movimentos do terceiro setor, “mais harmônica, integradora, de parceria, visando ao bem comum, e não aos interesses de classe – assim, as ONGs “cidadãs”, as empresas “cidadãs” ou “participativas”, os indivíduos (cidadãos) solidários, o Estado “parceiro””. (MONTAÑO, 2002, p. 149)

O último pressuposto comentado por Montaño (2002, p.150) é a aceitação no debate dominante sobre terceiro setor de “*as teses da escassez e da crise fiscal do Estado*”.

Ao aceitar a escassez de recursos como condição, o Estado limita-se a não cobrar elevados impostos para não repreender o mercado nem a sociedade civil, portanto a arrecadação tributária é pouca e o recurso estatal também. Assim justifica-se “a precarização das políticas sociais estatais, sua desconcentração e sua focalização, bem como sua passagem, ora para a “iniciativa privada”, ora para o “terceiro setor”” (MONTAÑO, 2002, p.150) já que a partir dessa interpretação não sobram verbas suficientes para sustentar políticas sociais e



assistenciais, já que o Estado está, sempre, em déficit financeiro buscando cortar gastos supérfluos. É com uma definição confusa, e forjado a partir de pressupostos que afirmam a proposta do ajuste neoliberal que o termo terceiro setor se consolida enquanto conceito.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de entidades que se encaixam no “meio de campo” entre Estado e mercado existirem no Brasil desde a década de 1950, a exemplo das Santas Casas de Misericórdia da Igreja Católica espalhadas por todo país, é somente durante o processo de reestruturação do capital na década de 1990 que essa discussão ganha corpo político e acadêmico com a proposta da Presidência da República de publicização dos serviços sociais e científicos e a conceituação do termo terceiro setor pelos teóricos que o defendem.

Ao analisarmos esse processo desde a crise da década de 1970 percebemos a funcionalidade que o terceiro setor apresenta enquanto instrumento do ajuste neoliberal de resposta do capital à crise. Através da proposta de transferência da Seguridade Social ao setor privado, independente de qual o seu fim, justifica-se a desresponsabilização do Estado para com a mesma, o que acaba conseqüentemente por desonerar o capital da responsabilidade de financiamento da assistência, saúde e previdência social.

Se o financiamento das políticas sociais é feito através da contribuição compulsória de toda a sociedade, o que inclui cidadãos e empresas, consideramos que a transferência dessa responsabilidade do Estado para as entidades do terceiro setor gera, como consequência, uma substituição da responsabilidade social coletiva por uma auto responsabilização daqueles que precisam de solução para suas próprias fragilidades.

Dessa forma, o que poderiam ser políticas públicas universais se tornam pequenos e focalizados movimentos de ajuda mútua e solidariedade voluntária. E a contribuição compulsória do capital se converge em ação social e doação por parte das empresas. Os conflitos de classe são canalizados por organizações que passam a trabalhar não em confronto com o Estado, e sim em parceria com o mesmo, com a filantropia empresarial e o voluntariado.

Cria-se uma cultura em que a possibilidade de rompimento com a ordem do capital é suprimida pela tentativa de amenizar as mazelas geradas pelo mesmo. Uma forma de propor política “pública” que não garante o serviço permanentemente através de direitos e impede a garantia ampla do serviço. De forma que o pouco disponibilizado seja eficientemente favorável à proposta neoliberal: atender de forma precária a demanda de forma que, ainda assim, gere dependência daqueles sujeitos mais necessitados às entidades que atuam sob sua fragilidade.

Consideramos através dessa crítica, portanto, que o chamado terceiro setor é um fenômeno real inserido na, e portanto fruto da, reestruturação do capital. Pautado e funcional aos princípios neoliberais de uma nova intervenção na questão social, baseado na ajuda mútua e solidariedade local.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBIERI, Carla Bertucci. *Terceiro setor: desafios e perspectivas constitucionais*. São Paulo, 2006. 174 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, 2006.

BARBOSA, Raquel de Moura. *Uma análise sobre os discursos que tratam do terceiro setor no Brasil: a ação das ONGs*. Vitória, 2006. 120 p. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, 2006

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1). Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>>. Acesso em: 23/08/2020

\_\_\_\_\_. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*, Rio de Janeiro: Editora FGV, p.15-48, 1999. Disponível em: <<http://bresserpereira.sitepessoal.com/documento/1507>>. Acesso em: 23/08/2020.

\_\_\_\_\_. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, p.5-42, 1998. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360>>. Acesso em: 23/08/2020.

BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. *Ajuste neoliberal no brasil: desnacionalização e privatização do sistema bancário no governo Fernando Henrique Cardoso (1995, 2002)*. Niterói, 2013. 390 f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, 2013.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Crise econômica atual e seus impactos para a organização da classe trabalhadora. *Revista Aurora*, São Paulo: UNESP Marília, IV, N.6, p.1-10, 2010. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1226>>. Acesso em: 17/08/2020.

\_\_\_\_\_. Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro: Instituto de Economia UFRJ, V.12, N.2, p. 247-272, 2008. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/20631>>. Acesso em: 17/08/2020.

CARCANHOLO, Reinaldo Antônio. A atual crise do capitalismo. *Crítica Marxista*, São Paulo: IFCH UNICAMP, N.29, p.49-55, 2009. Disponível em: <[https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/sumario.php?id\\_revista=29&numero\\_revista=29](https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/sumario.php?id_revista=29&numero_revista=29)>. Acesso em: 17/08/2020.

FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. 2 ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. 156 p.

HOBBSAWM, Eric J. *A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 598 p.

MALAGUTI, Manoel Luiz. CARCANHOLO, Reinaldo A. *Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo*. São Paulo: Cortez, 1998. 120 p. (Coleção Questões da Nossa Época).

MENDONÇA, Antônio A. *A crise econômica capitalista e a sua forma contemporânea*. Lisboa, 1987. 522 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto Superior de Economia, Universidade Técnica de Lisboa, 1987.

MENESES, Ana Paula Machado Costa. *Terceiro setor: uma visão crítica*. São Cristovão, 2013. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Sergipe, 2013.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002. 288 p.

NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2001. 93 p. (Coleção Questões da Nossa Época).

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, 1995.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Campinas, 1995. 446 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 1995.