

UMA ANÁLISE SOBRE OS DISCURSOS QUE
TRATAM DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL :
A ação das ONGs

Raquel de Moura Barbosa

Dissertação de Mestrado em Política Social
Mestrado em Política Social
Universidade Federal do Espírito Santo

Vitória
Junho de 2006

UMA ANÁLISE SOBRE OS DISCURSOS QUE TRATAM
DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL :
A ação das ONGs

Raquel de Moura Barbosa

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Política Social, na linha de pesquisa Política Social, Questão Social e Gestão de Serviços Sociais.

Aprovada em 9 de Junho de 2006 por:

Prof. Dr. Reinaldo A. Carcanholo
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientador

Prof^ª. Dr^ª. Maria Beatriz Herkenhoff
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof. Dr. Carlos Eduardo Montañó Barreto
Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
Vitória, Junho de 2006

A meus pais e irmão, pelo apoio incondicional às minhas “viagens” acadêmicas.

A meus familiares e amigos, pelo estímulo certo em todas as ocasiões.

A meu orientador, pela gentileza e bom senso sempre em nossos encontros. Com certeza tornou-se um amigo.

Aos professores do Programa e às minhas colegas de curso, pelo acolhimento da “intrusa” com tanto carinho. Vocês são inesquecíveis.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.....	14
2.1 Peculiaridades do desenvolvimento político, econômico e social do país.....	14
2.2 Breve histórico da formação das políticas sociais no Brasil.....	21
2.3 O pensamento neoliberal e seus reflexos para a política social no Brasil.....	26
3. O TERCEIRO SETOR NO BRASIL – O CAMPO DAS ONGS.....	38
3.1 O desenvolvimento das ONGs e sua configuração como modalidade de intervenção social no Brasil, no seio do terceiro setor.....	38
3.2 Voluntariado e filantropia empresarial.....	47
3.3 Marco legal.....	49
3.4 Estatísticas nacionais sobre o tema.....	55
3.5 O trabalho não-governamental no Espírito Santo.....	57
4. ANÁLISE DA DISCUSSÃO SOBRE TERCEIRO SETOR NO BRASIL.....	62
4.1 Proposta metodológica.....	62
4.2 Contraposição entre os argumentos sobre o tema do terceiro setor e acerca do trabalho das ONGs.....	65
4.2.1 O debate sobre o imediatismo atribuído às atividades no terceiro setor.....	68
4.2.2 Conflitos teóricos com relação a origem histórica, conceitos, terminologia e abrangência do fenômeno.....	72
4.2.3 Discussão sobre as atribuições <i>não-governamental</i> e <i>não-lucrativo</i> das organizações – reflexões sobre a questão da autonomia.....	80
4.2.4 Financiamento de ONGs – Acesso a recursos públicos – Burocracia.....	86
4.2.5 O afastamento do Estado das funções sociais.....	88
4.2.6 O trabalho no contexto do terceiro setor.....	96
5. A ESSÊNCIA E A APARÊNCIA NOS DISCURSOS ACERCA DA TEMÁTICA DO TERCEIRO SETOR.....	99
5.1 Polarização dos argumentos entre os autores.....	99
5.2 A perspectiva de análise usada pelos autores.....	111
6. REFERÊNCIAS.....	118

RESUMO

O presente trabalho tem como propósito analisar a discussão sobre a ação do terceiro setor no Brasil – com ênfase nas Organizações Não-Governamentais (ONGs). O debate acerca do assunto apresenta como característica o enfrentamento teórico entre autores, ativistas e estudiosos, em que posicionamentos práticos, políticos e ideológicos estão em jogo. O objetivo foi investigar mais a fundo essas argumentações, dando atenção especial ao ângulo de análise usado pelos autores em seus textos; para isso, apropriamo-nos das dimensões essência e aparência do real, de acordo com a teoria de Marx, como ponto de partida do nosso estudo.

Descritores:

Terceiro setor, Organização Não-Governamental, Essência e aparência

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the debate on the action of the Third Sector in Brazil – highlighting Non Governmental Organizations (NGOs). The main characteristic of this debate is the theoretical opposition among authors, activists and scholars in which practical, ideological and political positions are at stake. The objective was to deeply investigate these arguments focusing on the analytical approach used by the authors in their texts. To do this we have appropriated the dimensions of essence and appearance of reality, according to Marx theory, as the starting point for our study.

Keywords:

Third sector, Non-Governmental Organization, Essence and Appearance.

1. INTRODUÇÃO

O posicionamento atual do Estado brasileiro com relação às políticas sociais traz à tona diversos assuntos de relevância incontestável. O modelo neoliberal, que vem sendo adotado no Brasil, trouxe – e continua trazendo em escala crescente – reflexos visíveis no que se refere às mazelas da questão social.

A estratégia governamental em curso no país consiste, segundo análise de Soares (2002) numa série de direcionamentos para as funções do Estado, em que: há uma perda de identidade dos direitos sociais e restrição da concepção de cidadania; há o aprofundamento da separação público-privado e a reprodução é inteiramente devolvida para este último âmbito; a legislação trabalhista evolui para uma maior mercantilização (e, portanto, desproteção) da força de trabalho; a legitimação do Estado se reduz à ampliação do assistencialismo. A expressão institucional desse modelo – e do caráter das relações sociais – é também para ela um *novo Estado*, um cenário diferente que expressa – ao mesmo tempo que define – novas condições de luta social (SOARES, 2002, p.13).

De fato, nota-se a configuração no Brasil, de um Estado parco com relação a suas ações em política social, como também observa-se uma mudança na forma e nas condições de luta social. A alteração nos padrões de mobilização popular tem ligação com as circunstâncias políticas e econômicas das quais o mundo foi palco desde os anos 90, como a derrocada do Estado de Bem-estar Social e as esperanças diluídas com a queda do socialismo real.

A efervescência dos movimentos sociais, que desde a década de 70 participavam da luta pelos direitos sociais, começa a diminuir, e como assevera Gohn (2003, p.28) isso se deve ao fato

de que a partir dos anos 80, os movimentos populares no Brasil passaram, “no plano da atuação concreta e no plano das análises que lhes são feitas, da fase do otimismo para a perplexidade, e depois para a descrença” . Vários fatores contribuíram para essas mudanças, de acordo com a autora, como os seguintes:

As alterações nas políticas públicas e na composição dos agentes e atores que participam da implementação, gestão e avaliação das mesmas políticas; o consenso, a generalização e o posterior desgaste das chamadas práticas participativas em diferentes setores da vida social; o crescimento enorme do associativismo institucional, particularmente das entidades e órgãos públicos, que cresceram muito em termos numéricos ao longo dos anos 80, absorvendo grande parcela dos desempregados do setor produtivo privado; o surgimento das grandes centrais sindicais; o surgimento de entidades aglutinadoras dos movimentos sociais populares, especialmente no setor da moradia; e, **fundamentalmente, o nascimento e o crescimento, ou a expansão, da forma que viria a ser quase uma substituta dos movimentos sociais nos anos 90: as ONGs (organizações não-governamentais)** (GOHN, 2003, p.28, grifo nosso).

A partir desses fatos iniciamos nossa aproximação ao assunto, alvo principal do nosso trabalho: o desenvolvimento de organizações do chamado terceiro setor no Brasil, mais especificamente, as ONGs. O universo das organizações nomeadas não-governamentais e de cunho não-lucrativo abre um amplo campo de estudo, sobretudo no momento em que se propaga no país a “ideologia” do terceiro setor em diversos meios.

O tema escolhido expõe inúmeros questionamentos, a começar pela nomenclatura “terceiro setor”, que é cercada de significados diversos e por vezes confusos (MONTAÑO, 2003, p.56). Também, a utilização do termo ONG é permeada por conflitos na literatura referente ao fenômeno. Esse obstáculo ao desenvolvimento do nosso trabalho trouxe mais itens para nossa pauta de pesquisa, e, conseqüentemente, as questões de ordem terminológica e conceitual ficaram recorrentes ao longo do texto.

Para fins desta pesquisa, adotaremos como caracterização do terceiro setor, a posição de Carlos Montaña (2003), que o considera “um fenômeno que envolve um número significativo

de organizações e instituições – organizações não-governamentais (ONGs), sem fins lucrativos (OSFL), instituições filantrópicas, empresas ‘cidadãs’, entre outras – e sujeitos individuais – voluntários ou não” (p.14).

O mesmo estudo destaca como vários autores do terceiro setor referem-se ao conjunto como sendo composto por: organizações não-lucrativas e não-governamentais; instituições de caridade e religiosas; atividades filantrópicas – fundações empresariais, filantropia empresarial, “empresa cidadã”; ações solidárias, ações voluntárias, atividades pontuais e informais – sendo que alguns dos autores pesquisados por Montañó não citam todas as categorias expostas (2003, p.181-182). Essa multiplicidade condensada em um título único também é destacada por Fernandes:

Em termos explícitos e positivos, o conceito [de terceiro setor] designa simplesmente um conjunto de iniciativas particulares com um sentido público. Enquanto a noção de uma ‘sociedade civil’ coloca-nos numa posição complementar e sistêmica ao Estado, a idéia de um ‘terceiro setor’ orienta a reflexão para outras direções, sem fronteiras definidas. Seguindo essa orientação, ultrapassamos facilmente o campo das instituições e encontramos uma variedade de prestadores de serviços que não costumam ser incluídos nos diretórios convencionais dos ‘agentes não-governamentais’ (FERNANDES, 2002, p.127).

Sendo assim, portanto, consideraremos integrantes do rol do terceiro setor iniciativas lideradas por ONGs, pelas OSFLs (organizações sem fins lucrativos), por instituições filantrópicas e ainda as ações desenvolvidas pela chamada responsabilidade social empresarial, entendendo ser este conjunto de atividades/organizações o mais representativo do fenômeno estudado em sua total complexidade.

Entretanto, nosso foco de investigação será o discurso sobre o tema, partindo da ação das ONGs – ou da análise de suas ações – , descrita por autores, ativistas e estudiosos do assunto.

Cada vez mais, acentua-se a produção teórica que aborda o papel do terceiro setor – do qual as ONGs são as representantes que nos interessam –, no contexto atual da sociedade brasileira, seja em âmbito acadêmico, político ou na mídia. A relevância do tema é destacada por Landim:

As ONGs são mencionadas freqüentemente na temática das novas relações entre Estado e sociedade, com papéis diversos e para o bem ou para o mal: no controle, proposição, co-gestão de políticas públicas; na execução de serviços; quando são freqüentemente acusadas de substitutas funcionais e estratégicas do Estado no contexto neoliberal (LANDIM, 1998, p.27).

A interface de atuação das organizações mencionadas com o Estado aparece como item crucial na discussão. Teixeira (2002, p.109) destaca que observar a relação ONGs-Estado é importante na medida em que essas entidades estão, por um lado, cada vez mais envolvidas na formulação de políticas públicas e, por outro, são vistas como assumindo responsabilidades sociais que o Estado estaria abandonando.

Diante desse panorama, o debate acerca das formas – antigas e novas – de trato da questão social se acirra, pondo em pauta diferentes visões sobre o papel do Estado e das políticas sociais. E, nesse contexto, emerge a questão do terceiro setor como agente de intervenção social, e peça chave de nosso estudo .

Característica marcante dessa discussão é o conflito de posicionamentos teóricos dos estudiosos, marcado essencialmente pela oposição entre uma visão crítica – “de fora” como define Montañó (2003, p.17) – e, em alguns casos descrente, acerca da temática da ação social promovida pelo terceiro setor –, baseada na concepção de totalidade social, versus a abordagem localizada no centro das organizações da sociedade civil (“de dentro”), que divulga resultados, promove ações, debates, convoca a participação civil e defende a “causa” com argumentos fundados na prática.

Autores como NETTO (1995), MONTAÑO (2003), SOARES (2002) BEHRING (2000, 2003), entre outros, posicionam-se de maneira crítica a respeito da modalidade de trabalho encerrada na definição de terceiro setor. As questões da perda de direitos, da focalização e precarização dos serviços sociais e da desresponsabilização do Estado – que é amenizada pela instauração de *parcerias* – são destacadas pelos autores como algumas das facetas encobertas pelos defensores dessa modalidade de ação. Assim, baseando-se numa visão externa às organizações, numa perspectiva totalizadora, tentam salientar a(s) funcionalidade(s) que essa concepção setorializada executa em relação ao sistema capitalista, e mais especificamente, aos preceitos neoliberais dominantes. Ainda, segundo essa abordagem, seria de interesse do projeto neoliberal uma sociedade cuja cotidianidade seja a da “preocupação” e “ocupação” (não a do trabalho e das lutas sociais) em atividades voltadas para as (auto-)respostas imediatas às necessidades localizadas, e nesse objetivo, se enquadraria perfeitamente a ação das organizações da sociedade civil, que têm alcance restrito, localizado e imediatista (MONTAÑO, 2003, p.260). Fica evidente, nesse pólo de discussões, o marco das idéias marxistas entre a maior parte de seus representantes.

Do outro lado do campo teórico, situam-se os autores que estão inseridos nessas organizações e/ou os que analisam a questão do ponto de vista dos resultados práticos das iniciativas, as mudanças percebidas nas regiões ou comunidades contempladas, os números das ações focalizadas/localizadas, ou seja, se interessam pelo “aqui” e “agora” das ações do terceiro setor.

Vários sites na internet promovem discussões, divulgam resultados e estudos na área ou recebem doações para institutos e organizações, caso dos sítios da ABONG – Associação

Brasileira de ONGs -; GIFE – Grupo de Institutos Fundações e Empresas; RITS – Rede de Informações para o Terceiro Setor -; CETS – Centro de Estudos do Terceiro Setor, entre inúmeros outros.

Essa mentalidade de ação social, propagada pelo terceiro setor, vem refletindo-se de forma determinante nos processos de trabalho e nas formas de gestão e prestação de serviços sociais atualmente no Brasil. No entanto, a categoria diversificada que se aglomera sob o rótulo de um “setor” único, que representaria a sociedade civil, tem sua atuação marcada por críticas e defesas. Algumas das questões gerais formuladas são:

- De que maneira as novas respostas às questões sociais brasileiras contemporâneas direcionam-se aos interesses das populações necessitadas? Nessa linha de análise, o que poderia garantir que o terceiro setor levaria à universalização de direitos?
- Como seria suprida a ausência de serviços que se esperasse que fossem abrangidos pelo terceiro setor, caso tais ações deixassem de ser de interesse das organizações, no plano individual, ou parassem de produzir “resultados positivos”, no plano institucional, considerando as condições de estabelecimento de parcerias e financiamento estatal de projetos?
- Qual a funcionalidade do trabalho executado pelo chamado terceiro setor aos princípios da reforma neoliberal?
- E se essa nova modalidade (muitas vezes a única a que muitas comunidades têm acesso) não existisse, qual seria a opção para aqueles que têm algum tipo de carência na nossa sociedade, dada a desresponsabilização nítida do Estado no trato a tais questões?

Analisando a bibliografia disponível sobre o tema, pudemos observar que os discursos vão se agrupando em alguns eixos principais de argumentação, fato esse que despertou o interesse por uma pesquisa bibliográfica. A hipótese central deste trabalho é que a oposição dos argumentos entre os dois pólos representa uma divergência não somente de experiências, ideologias ou opiniões, mas essencialmente reflete o diferente *ângulo* de análise através do qual os autores encaram o problema.

Nesse sentido, utilizaremos como instrumento de análise as categorias essência e aparência na perspectiva da dialética marxista, na tentativa de compreender os motivos que direcionam os rumos seguidos por cada uma das interpretações da temática do terceiro setor.

Para o início da busca, no capítulo 2, “POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL”, fez-se um resgate de peculiaridades da nossa formação política, social e econômica, como forma de expor temas que servirão de base para a discussão que se desenvolverá adiante. O capítulo perpassa pela constituição dos pilares da política social no país, culminando com a configuração atual do Estado brasileiro, e os reflexos desse desenvolvimento para a situação das políticas sociais de hoje. Aparecerão aqui os princípios que balizam o crescimento recente da atividade do terceiro setor como estratégia de enfrentamento de problemas sociais, inclusive como uma estratégia legitimada pelo governo.

Um aprofundamento maior sobre as origens do terceiro setor, e com relação ao desenvolvimento da atuação das ONGs no Brasil será feito no capítulo 3, chamado “O TERCEIRO SETOR NO BRASIL – O CAMPO DAS ONGS”. Nessa parte, além da contextualização histórica do fenômeno, serão também mencionados, preliminarmente, alguns conflitos teóricos que estarão em debate no capítulo 4.

Intitulada “ANÁLISE DA DISCUSSÃO SOBRE TERCEIRO SETOR NO BRASIL”, é a etapa em que faremos a contraposição dos discursos sobre o assunto, e foi dividida em temas principais que julgamos de maior peso na discussão. Importante ressaltar que, ao realizarmos o enfrentamento das falas do rol de autores selecionados, seus posicionamentos ideológicos, práticos, teóricos e políticos se enfrentarão, e, portanto, questões interessantes alimentarão o debate, que se aprofundará no capítulo seguinte.

Finalmente, em “A ESSÊNCIA E A APARÊNCIA NOS DISCURSOS ACERCA DA TEMÁTICA DO TERCEIRO SETOR”, ponto em que reside o cerne do nosso trabalho, apropriamo-nos das dimensões essência e aparência do real, de acordo com Marx para desenvolvermos uma análise mais detalhada da argumentação exposta nos textos e para expor nossas conclusões.

2. POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

2.1 Peculiaridades do desenvolvimento político, econômico e social do país

Para fundamentar as discussões sobre a configuração atual do Estado no trato do social, e introduzir o tema do terceiro setor como modalidade de atuação nessa área – informações imprescindíveis para nossa entrada no “mundo” das ONGs –, faz-se necessária uma busca preliminar pela formação do modelo de política social brasileiro. Pensar o Brasil contemporâneo, em termos de padrões de intervenção social, torna-se impossível se não considerarmos o caminho histórico – com as mediações políticas e econômicas – que nos levou à formatação atual do Estado brasileiro. Elaine Behring (2003), em seu estudo sobre a contra-reforma do Estado, pontuou a importância de se examinar as particularidades históricas do país – e sua relação com outros países – ao investigar questões relacionadas ao seu objeto:

Fez-se necessário buscar de maneira quase obsessiva uma maior consistência metodológica, articulando um conjunto de mediações e determinações políticas, econômicas, culturais e sociais – nacionais e internacionais – que, ao se relacionarem e interagirem na *totalidade concreta*, a sociedade burguesa e sua expressão particular no Brasil, delineiam a direção e o conteúdo da contra-reforma do Estado (BEHRING, 2003, p.24).

Essa aproximação à realidade brasileira é uma necessidade e um desafio, no contexto marcado por um complexo e mutante conjunto de determinantes, sobretudo num país em que os conflitos de classe se mantêm centrais, com o declínio de algumas lutas, o surgimento de tantas novas, e a configuração da situação de diferenças sociais num grau jamais visto. Como bem define Behring (2003), o Brasil é uma nação realizada, porém que se realizou para poucos. Apesar de ter se tornado o oitavo PIB do mundo até 1994 e de ter se industrializado e urbanizado, o país manteve uma impressionante disparidade nos níveis sociais,

constituiu-se um pobre país rico. Isso significa que avançou um projeto nacional, mas sempre com seus benefícios limitados quanto ao acesso dos ‘de baixo’ e

mantendo uma relação de subordinação com as potências hegemônicas no mercado mundial (BEHRING, 2003, p.20).

Sader (2003) caracteriza a posição do Brasil como o “elo mais fraco da cadeia” do sistema capitalista no continente, pois, apesar de ter se tornado a maior economia da América Latina ao longo do século XX, entrou para o novo século perdendo seu potencial de liderança na região, com o declínio de seu dinamismo econômico e com graves problemas sociais (p.132).

Em se tratando da sociedade brasileira, em que o abismo social entre as classes ganha proporções marcantes, a interação dos fatores políticos e econômicos é parte integrante das decisões sobre as ações na área social. Sobre o caráter da política social para o Estado brasileiro, Vieira (1987, p.10) sustenta que se trata de uma “estratégia voltada para o chamado desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, para atuar na correlação de forças sociais, seguindo as determinações daquele desenvolvimento”. O autor destaca ainda o fato de essas políticas adotadas em determinada época representarem as relações entre Estado e Economia :

Assim como a política econômica, também a política social revela, em seu nível lógico e em seu nível histórico, as transformações havidas nas relações de apropriação econômica e no exercício da dominação política, presentes na sociedade brasileira (VIEIRA, 1987, p.10).

Behring (2000), por conseguinte, evidencia que as relações entre Estado, sociedade e economia determinam o encaminhamento das políticas nas diferentes formações sociais, e a contradição latente permanece centrada na luta capital/trabalho. Interesses, relações de poder e acumulação são cruciais na formatação do que é ou não primordial dentro do jogo político. Mostra-se importante, de fato, associar o resgate histórico das políticas à análise do desenvolvimento do capitalismo na região.

De fato, a colonização na América Latina contribuiu para o surgimento de abismos sociais entre as classes, além de ter reforçado as bases para o capitalismo dependente que viria a se constituir no Brasil. As considerações que Bonfim (1993) faz a respeito da mentalidade dos colonizadores vindos de Portugal e Espanha a partir do século XV, fortalecem a noção que ele chama de “parasitismo heróico”. O autor menciona o que seriam alguns efeitos dessa estratégia colonizadora sobre os hospedeiros (as colônias latino-americanas), entre eles: enfraquecimento dos hospedeiros; as violências praticadas pelos parasitas para extração de todo lucro possível; e a adaptação do parasitado às condições de vida que lhe são impostas. Essa concepção considera um certo imobilismo por parte dos atores históricos; para ele, os reflexos deste regime predatório colonial são claramente perceptíveis na vida política das novas sociedades. Bonfim afirma que “(...) o aparelho político-administrativo foi disposto com o pensamento exclusivo de sugar toda a riqueza e produção colonial. Esta é a causa principal dos vícios que vamos encontrar nos costumes políticos das populações latino-americanas” (BONFIM, 1993, p.127).

Apesar das similaridades nos processos de colonização observados na América Latina, encontramos diferenças fundamentais que refletiram-se no tipo de inserção internacional que seria adotada por cada um desses países, anos à frente. Enquanto os colonizadores espanhóis, derrotados, fragilizaram sua dominação sobre as Américas e aceleraram os processos de independência, do México ao Chile, a corte portuguesa transferiu-se para o Brasil, produzindo resultados opostos (SADER, 2003, p.133). Sader prossegue em sua análise, salientando que nos países de colonização hispânica construiu-se um Estado nacional, como produto das lutas pela expulsão dos invasores, libertação dos escravos e instauração do regime republicano, e aqui estabeleceu-se um pacto entre as elites – fato este que marcaria a história brasileira.

Reitera:

A coroa, chegando ao Brasil, promoveu um processo transformista que iniciou a transição de colônia a país independente, momento no qual o filho do imperador herdou o trono e com ele o poder do novo Estado, imperial em vez de republicano (SADER, 2003, p.133).

Ainda, o fim da escravidão adiou-se por duas décadas – até 1888 -, fazendo o país ser o último do continente a abolir a prática.

Alguns autores, como Fernandes (1987), ressaltam a peculiaridade do processo de modernização ocorrido no Brasil, e a repercussão desse desenvolvimento diferenciado na formatação de nossa vida política. Como retrata o autor, “não tivemos todo o passado da Europa, mas reproduzimos de forma peculiar seu passado recente, pois este era parte do próprio processo de implantação e desenvolvimento da civilização ocidental moderna no Brasil” (1987, p.20).

Para Fernandes o rompimento do estatuto colonial marca a transição para a era da *sociedade nacional*:

Assim, senão todas, pelo menos parte considerável das potencialidades capitalistas da grande lavoura foram canalizadas para o crescimento econômico interno, permitindo o esforço concentrado da fundação de um Estado nacional, a intensificação concomitante do desenvolvimento urbano e a expansão de novas atividades econômicas, que os dois processos exigiam (FERNANDES, 1987, p.27).

O autor desenvolve a questão de como as noções do “antigo regime” se fundiam com as mudanças trazidas pela independência. Não era a sociedade nacional nascida da independência, mas a sociedade que, apesar da independência, manteve-se esclerosada pelos componentes do mundo colonial que subsistiam. “Contra o ‘antigo regime’, assim percebido e concebido, o ‘espírito burguês’ era espontânea e substancialmente revolucionário” (FERNANDES, 1987, p.29, grifo do autor). A independência projetou-se pelo reformismo, frustrou a mudança e não alterou a estrutura do Estado, completa Herkenhoff (2000, p.7).

Sendo assim, o sentimento revolucionário, largamente inspirado no liberalismo, foi solapado pelo predomínio de influências histórico-sociais que confinavam a profundidade da ruptura com o passado:

O elemento revolucionário aparecia nos propósitos de despojar a ordem social, herdada da sociedade colonial, dos caracteres heteronômicos aos quais fora moldada, requisito para que ela adquirisse a elasticidade e a autonomia exigidas por uma sociedade nacional. O elemento conservador evidenciava-se nos propósitos de preservar e fortalecer, a todo custo, uma ordem social que não possuía condições materiais e morais suficientes para engendrar o padrão de autonomia necessário à construção e ao florescimento de uma Nação (FERNANDES, 1987, p.33).

Fernandes (1987) fala de quão “emaranhada e desnorteante” é a revolução burguesa num país periférico, de economia colonial, no qual a transplantação de processos capitalistas típicos se mistura com os processos locais. O liberalismo forneceu as bases para o processo de modernização decorrente do fim do estatuto colonial, porém não afetou os aspectos da vida social, econômica e política que continuaram a “gravitar em torno da escravidão e das formas tradicionais da dominação patrimonialista” (FERNANDES, 1987, p.36). Nessa polarização, a noção de *capitalismo dependente* se aplica, segundo o autor. Essa heteronomia, portanto, é uma marca estrutural do capitalismo brasileiro, que com o processo de modernização, tendeu a mantê-la e consolidá-la.

Ele prossegue no rumo do país em sua condição pós-colonial. A autonomização do país teve caráter estritamente político, não se alterando a organização das relações de produção. Ainda, quanto à sua posição no sistema internacional de poder, o estudo destaca a configuração do tipo de neocolonialismo que presidiria e orientaria, daí por diante, a incorporação e a subordinação das economias periféricas das “nações emergentes” às economias centrais das “nações dominantes” (FERNANDES, 1987, p.73). Tal posicionamento do Brasil frente às potências mundiais, marcado pela heteronomia e pela dependência, direcionou e continua

balizando as ações do Estado em diversas esferas de atuação, bem como segue moldando a correlação de forças entre as nações sul-americanas e as nações centrais (BEHRING, 2003).

Behring se apropria da análise de Fernandes e sintetiza:

Então, se o liberalismo – com suas contradições e ambigüidades, entre a utopia e a ideologia – trouxe, nos primórdios da formação do Estado nacional brasileiro, dividendos positivos, tais como uma mudança no horizonte cultural das elites ou a organização moderna dos poderes, não conseguiu dinamizar em toda profundidade a construção de uma ordem social nacional autônoma. Ao contrário, *uma marca da nossa formação é a heteronomia, a dependência* (BEHRING, 2003, p.92, grifo da autora).

O processo de implantação e desenvolvimento do capitalismo na América Latina, e particularmente no Brasil, seguiu percursos diferentes do caminho europeu e norte-americano como reitera Montaño (2003). Diferentemente dos países centrais, o capitalismo aqui não se implantou mediante uma revolução democrático-burguesa, mas por um caminho que Lênin denomina o processo revolucionário “de cima para baixo”, visto que, “mesmo modificadas as estruturas econômicas, não tenha sido alterada plenamente a superestrutura, mantendo-se, no processo capitalista latino-americano, elementos ideológicos, culturais e até relações sociais e produtivas próprias dos sistemas latifundiário, servil e escravocrata” (MONTAÑO, 2003, p.30).

Behring (2003) corrobora a linha desenvolvida por Montaño sobre a passagem não-clássica para o capitalismo no Brasil, destacando que essa transição foi marcada por uma visão estreita do dinamismo do mercado interno e sua direção volta-se para impedir qualquer crescimento a partir de dentro. “Prevaleceram os interesses do setor agroexportador e o ímpeto modernizador não teve forças suficientes para engendrar um rumo diferente, já que promovia mudanças com a aristocracia agrária, e não contra ela” (BEHRING, 2003, p.100).

A mesma autora, na perseguição das características estruturais de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, ressalta três processos fundamentais: a incapacidade de romper com a associação dependente com o exterior (heteronomia); a incapacidade de desagregar completamente os setores arcaicos; e a incapacidade de superar o subdesenvolvimento gerado pela concentração de riqueza (BEHRING, 2003, p.103).

Herkenhoff (2000), introduzindo em seu texto as palavras de Nogueira, ressalta que o Brasil sofreu um processo de modernização no campo da economia, sem modernizar as instituições políticas. A mudança ocorreu sem que as práticas anteriores fossem abolidas, isto é “sem um ordenamento político democrático e republicano. O poder público continuou submisso aos interesses privados” (HERKENHOFF, 2000, p.7). Este fato gera um fosso entre a sociedade civil e a sociedade política, entre o Estado e os indivíduos organizados. A sociedade não se politiza e deixa de funcionar como contrapeso do Estado (NOGUEIRA, apud HERKENHOFF, 2000, p.7).

Nesse sentido, pode-se salientar que o modelo brasileiro foi construído como forma de legitimar a acumulação dos setores dominantes. Vieira (1987, p.10) argumenta que através das políticas econômicas e sociais é possível evidenciar a atuação do Estado, no sentido de incentivar e ampliar o capitalismo monopolista no Brasil. Pudera, já que na formação do capitalismo latino-americano, de base oligárquica e dependente, houve não só uma conciliação da burguesia/oligarquia nacional com a estrutura produtiva, mas também uma conciliação onde a burguesia brasileira “cede seu poder econômico para manter o poder político” (MAZZEO apud MONTAÑO, 2003, p. 30). Destaca-se assim, o caráter classista que perpassa a história política no Brasil, e reflete-se, inclusive, na condução das ações sociais pelos governos, fato que observaremos adiante .

2.2 Breve histórico da formação das políticas sociais no Brasil

Até os últimos anos do século XIX, as atividades voltadas para a assistência social, saúde e educação tinham como marca a forte presença da Igreja Católica, e, como lembra Landim (2001, p.5), com o mandato do Estado, em uma situação de “simbiose” entre as duas instituições.

Inaugura-se o período de expansão do Estado na prestação direta de serviços na área de política social no Brasil a partir da década de 30, nos anos do primeiro governo de Getúlio Vargas (1937 a 1945), apesar de que medidas anteriores¹, fruto de pressões isoladas de grupos de trabalhadores, tivessem conseguido alguns benefícios na área da previdência social e seguros de acidentes de trabalho. Vieira (1987, p.12) destaca que nessa época, a partir dos anos 30, o governo brasileiro voltou-se também para o campo da política social, além da política econômica. Nesse sentido, concebeu-se e pôs-se em prática um conjunto de instrumentos legais, “com a finalidade de permitir que as camadas populares conseguissem reclamar perante o Estado a satisfação de seus direitos” (VIEIRA, 1987, p.12).

Observa-se a criação de algumas organizações sem fins lucrativos, muitas delas tendo como pressuposto a aliança entre o Estado getulista e a Igreja Católica, e, futuramente, também ações relacionadas a outras religiões como a espírita e a evangélica (LANDIM, 2001, p.5).

Vargas, através de sua política trabalhista, tinha claro interesse em apaziguar a luta de classes e exercer o controle das massas. Falava explicitamente em substituir a luta de classes pela colaboração entre as classes (FALEIROS, 2000, p.45). O mesmo autor pontua que o modelo

getulista de proteção social definia-se como “fragmentado em categorias, limitado e desigual na implementação dos benefícios, em troca do controle social das classes trabalhadoras” (FALEIROS, 2000, p.46). Destaca ainda a predominância do assistencialismo na distribuição de benefícios, com a junção da caridade religiosa e da ação das primeiras-damas. Vargas fazia concessões tanto à classe média quanto ao proletariado, criando assim as bases do populismo brasileiro.

Nessa fase surge uma espécie de “Estado social intervencionista”, com a implementação de algumas medidas, principalmente na área do trabalho. Em 1943, Vargas outorgou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), formalizando as relações de trabalho, os direitos e deveres de empregados e patrões. Mas, como expõe Montañó (2003, p.32), os “ganhos” incorporados nos direitos do trabalhador e da população em geral não ocorreram sem uma contrapartida de legitimação sistêmica e consolidação da hegemonia capitalista industrial.

O segundo governo de Getúlio Vargas, que se inicia em 1951, marca a presença das massas populares das cidades, dando destaque à liderança populista. Vieira (1987, p.21) afirma que Vargas “ressurgia no papel de porta-voz de todos os trabalhadores brasileiros”, não abrindo mão da manutenção da ordem social vigente, dentro da qual podia conservar sua liderança política. A estratégia varguista encontrou fortes barreiras nos setores conservadores da sociedade brasileira, que não aprovavam o nacionalismo econômico proposto por Vargas, nem a participação popular no jogo político. Tais pressões acabariam por inviabilizar o próprio governo em continuar.

¹ Como a implementação da previdência social dos ferroviários em resposta às lutas sociais e greves em 1923, por iniciativa do deputado paulista Eloy Chaves, ou a lei de seguro de acidentes de trabalho, por iniciativa do deputado paulista Adolpho Gordo (FALEIROS, 2000, p.45).

Avançando para a análise de Vieira (1987) sobre as ações referentes à política social nos anos do segundo mandato do presidente Vargas, observa-se que o “progresso social” em geral aparecia como meta final de seu governo. Os avanços relativos à educação foram significativos, e o autor salienta que essa área formaria a base do controle social pretendido pelo Presidente: “o aprimoramento educacional das massas populares apenas poderia servir à paz social, à manutenção da ordem pública, dentro de sua preocupação geral de evitar conflitos” (VIEIRA, 1987, p.43).

Sua ação no que diz respeito à saúde pública consistiu em continuar o trabalho sanitário, alargando as medidas de prevenção e assistência, acompanhado do expressivo crescimento das despesas federais com saúde pública (VIEIRA, 1987, p.48). O mesmo estudo sublinha a pontualidade das ações sociais do segundo governo varguista, tanto nas áreas de Educação e Saúde, quanto nas áreas de Habitação e Previdência social:

Como na Educação, o governo getulista optou por uma intervenção mais setorial, segundo as necessidades mais prementes da Saúde Pública. [...] Por sinal, medidas puramente setoriais são indicadas para a Previdência e Assistência social, bem como para a Habitação Popular. Inexiste na segunda administração de Vargas qualquer preocupação com transformações globais, que atinjam a essência da política social (VIEIRA, 1987, p.53).

Afastada de medidas estruturais, a política social da Era Vargas não representou mudança de paradigmas em relação às questões sociais brasileiras de acordo com o mesmo autor. Nesse sentido, “a política social do segundo governo de Getúlio Vargas reduziu-se a um conjunto de deliberações predominantemente setoriais na Educação, na Saúde Pública, na Habitação Popular, na Previdência Social e na Assistência Social” (VIEIRA, 1987, p.63).

O governo varguista ficou “amarrado” devido às concessões que precisou fazer para manter seu controle, e, apesar de melhorar as condições de vida da população carente, o fez através

de providências dispersas e momentâneas, que não alcançaram a essência da política social. A tradição populista se consolida nos governos seguintes, seja no apelo ao desenvolvimentismo de Kubitschek, seja no moralismo de Quadros ou no reformismo de Goulart (FALEIROS, 2000, p.46).

Sigamos adiante em direção aos anos de militarismo. Sob regime autoritário, a partir do golpe de 1964, o Brasil começa a consolidar as bases político-institucionais da política social brasileira, com a criação de institutos e a unificação de organismos já existentes, superando em parte a fragmentação vigente. Os institutos de previdência social foram reunidos com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Montañó (2003, p.34), citando Soares, expõe que a partir daí pôde-se desenvolver políticas de massa e de cobertura significativa. Além disso, instituem-se novos mecanismos de formação de um patrimônio dos trabalhadores (FGTS, PIS/Pasep).

Pelo que a história nos atesta, esse sistema empregado pelos militares não surtiu efeitos de universalização de direitos. Representou mais a continuação do padrão anterior de formulação de políticas públicas. Faleiros (2000) acrescenta:

[...] o setor privado para os ricos, os planos de saúde para um grupo seletivo de assalariados e classes médias, os serviços públicos para pagantes da previdência e, para os pobres, a *caridade*, feita, em geral, por entidades municipais ou filantrópicas com apoio estatal. É um arranjo tecnocrático-político do sistema na busca de legitimidade e de modernização do modelo getulista (FALEIROS, 2000, p.48).

Sobre a manutenção das práticas operadas anteriormente pelos presidentes desde Getúlio Vargas, e a respeito do caráter clientelista da política da época, o autor reafirma, que o modelo de política social do período militar era a continuidade de um “modelo fragmentado e desigual de incorporação social da população em estratos de acesso”, conforme os arranjos do bloco no poder, para favorecer a grupos privados ou particulares, conquistar clientelas,

impulsionar certos setores economicamente influentes, obter lealdades e, é claro, dinamizar a acumulação (FALEIROS, 2000, p.48).

Se as políticas implementadas até aí foram significativas no plano jurídico-formal, não representaram mudanças nas modalidades de enfrentamento dos problemas sociais observadas até então, nem vieram a se constituir como um projeto universal de cidadania.

A partir da década de 80, começa-se a vislumbrar sinais de ruptura em relação ao modelo de intervenção estatal até então conhecido. O declínio do regime militar deu-se aos poucos; em 1982 houve eleições para governadores e em 1984, após a luta nas ruas, foram realizadas eleições diretas para Presidente da República. Em 86 convocou-se a Assembléia Nacional Constituinte, presidida por Ulysses Guimarães, para a elaboração da carta constitucional, que foi definida pelo mesmo como a “Constituição cidadã” (SADER, 2003, p.137).

O progresso simbolizado pela Constituição de 88 deveu-se, principalmente, à disputa e à negociação que marcaram a definição de cada artigo do documento. FALEIROS (2000, p.49) afirma que a Constituição se colocou como *liberal-democrática-universalista*, “expressando as contradições da sociedade brasileira e fazendo conviver as políticas estatais com as políticas de mercado nas áreas da saúde, da previdência e da assistência social”. A Constituição de 88 é considerada emblemática por apontar no sentido da construção de uma espécie de “Estado de Bem - Estar”. Além disso, o processo de sua elaboração foi marcado por discussões e debates que enriqueceram o sentimento de democracia e trouxeram uma esperança concreta de progresso social.

Mas o Brasil caminhava “contra a maré” que vinha dos países centrais. A promulgação da Constituição que privilegiava a afirmação de direitos, chocava-se diretamente com a tendência neoliberal que já se configurava em vários países (SADER, 2003, p.137). Paradoxalmente, essa tentativa de criação de um “Estado de Bem-Estar Social” surge no Brasil num período em que o contexto internacional questionava a intervenção do Estado como sendo o “caminho da servidão”, seguindo as teses de Friedrich Hayek. Como expõe Montaña, para Hayek,

A liberdade, e não a democracia, a igualdade ou a justiça social, constitui o valor supremo. Todas as instituições ou atividades que militarem contra esse princípio devem ser eliminadas. Assim, o Estado intervencionista, a justiça social, a igualdade de oportunidades, o planejamento estatal, a seguridade social, por constituírem impedimentos ao pleno desenvolvimento da liberdade, devem ser enfrentados (MONTAÑO, 2003, p.78).

E a liberdade, para ele, só poderia ser garantida por meio da livre concorrência no mercado. Hayek já fazia tais afirmativas nos anos 40, em seu texto *O Caminho da Servidão*, e seus pensamentos serviram de eixo da reação teórica e política e da reinvenção do liberalismo promovida pelos neoliberais no final dos anos 70 e 80 (BEHRING, 2000, p.28).

2.3 O pensamento neoliberal e seus reflexos para a política social no Brasil

A análise do processo de disseminação do ideário neoliberal no Brasil torna-se fundamental para as discussões que virão a seguir, com relação ao posicionamento do Estado no trato das questões sociais e à emergência da modalidade de intervenção sob o rótulo de terceiro setor.

Muitos autores afirmam que as pressões por uma refuncionalização do Estado capitalista nos anos 80 e 90, estão articuladas a uma reação burguesa à crise do capital que se inicia nos anos 1970, simbolizada pelo fenômeno da queda nas taxas de lucro (BEHRING, 2003, p.33). A

corrente neoliberal que se consolida nos países capitalistas centrais, após a eleição de Thatcher e Reagan, e é reafirmada com a queda do muro na década de 90, centrou-se no ataque aos elementos de conquistas sociais e trabalhistas que continha o chamado “pacto keynesiano” no Estado de Bem-estar Social (MONTAÑO, 2003, p.35).

Netto (1995, p.70) mostra que a crise do modelo do Welfare State não expressou somente a crise de um arranjo sócio-político possível no âmbito da ordem do capital, mas evidencia que sua reprodução tende a requisitar, progressivamente, a eliminação das garantias e dos controles mínimos a que o capital foi obrigado naquele arranjo.

Significa que o patamar de desenvolvimento atingido pela ordem do capital *incompatibiliza* cada vez mais o seu movimento com as instituições sócio-políticas que, por um decurso temporal limitado, tornaram-no aceitável para grandes contingentes humanos. Sinaliza que o arranjo sócio-político do *Welfare State* constituiu uma *possibilidade* da ordem do capital que, pela lógica intrínseca desta última, converte-se agora num *limite* que ela deve franquear para reproduzir-se enquanto tal (NETTO, p.70, grifo do autor).

Segundo Behring (2000, p.28), a estratégia keynesiana encontrou limites estruturais, que encontravam na busca de superlucros, associada a uma revolução tecnológica permanente (e sua generalização), a ampliação da capacidade de resistência, e ainda, a intensificação do processo de monopolização do capital, seus elementos mais significativos. A autora destaca no mesmo texto os custos da estratégia keynesiana: o mar de dívidas, a crise fiscal e a inflação, pontos que se tornariam o eixo dos argumentos neoliberais contra as premissas do Estado Providência. E a fórmula neoliberal para sair da crise estaria no desenvolvimento de um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda; um Estado parco para os gastos sociais e regulamentações econômicas; um processo de busca da estabilidade monetária como meta suprema; forte disciplina orçamentária (contenção dos gastos sociais e restauração de uma taxa *natural* de desemprego); reforma fiscal, diminuindo impostos sobre

os rendimentos mais altos e o “*desmonte dos direitos sociais, implicando na quebra do vínculo entre a política social e esses direitos*” (BEHRING, 2000, p.34).

Netto (1995) pontua que primeiro a crise do Welfare State, e depois a crise do socialismo real colaboraram para a formulação dos argumentos dos neoliberais:

Esta [a crise do socialismo real] pareceu oferecer a comprovação definitiva do fundo último da programática neoliberal, vale dizer, da insustentabilidade de uma economia planejada; a crise do *Welfare State* forneceu-lhe o combustível para colocar em xeque as funções estatais como indutoras de crescimento econômico e produtoras de bem-estar (NETTO, 1995, p.77).

Soares (2002, p.11) fala de uma crise do “estatismo”. Para a autora, o desenvolvimento do capitalismo, com o intenso processo de internacionalização dos mercados, dos sistemas produtivos e da tendência à unificação monetária e financeira que o acompanharam, levou a uma perda na autonomia dos Estados Nacionais, reduzindo o espaço e a eficácia de suas políticas econômicas e demonstrando a precarização de suas políticas sociais. E complementa, afirmando que “essa é a base real para a crise do Estado capitalista, crise esta que levou economistas, ideólogos e políticos a lançarem mão do velho ideário do liberalismo econômico, [...] que deu origem às teses monetaristas e neoliberais que passam a nortear as políticas econômicas de boa parte do mundo a partir do final da década de 70” (SOARES, 2002, p.12).

Para ela, o programa neoliberal, que postula a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista e, o que ela chama de uma “nova” pobreza, admite a reprodução em condições críticas de grandes parcelas da população. Sublinha que “essas condições não são uma manifestação de que o sistema estaria funcionando mal, e sim a contraface do funcionamento correto de um novo modelo social de acumulação” (SOARES, 2002, p.12).

Behring (2003) sintetiza o rumo das mudanças iniciadas na década de 1980, que podem ser representadas por uma reestruturação produtiva, mundialização do capital e ajuste neoliberal.

Por reestruturação produtiva entende-se a alteração do padrão de produção, que passa da base técnica eletromecânica, típica do padrão rígido fordista, à base microeletrônica digital, miniaturizada, o modelo japonês ohnismo/toyotismo. “Observam-se os fenômenos do aprofundamento do *desemprego estrutural*, da rápida destruição e reconstrução de habilidades, da perda salarial e do retrocesso da luta sindical” (BEHRING, 2003, p.35).

A mundialização da economia ocorre nos termos de uma reformulação das estratégias empresariais e dos países no âmbito do mercado mundial de mercadorias e capitais, o que implicou numa divisão do trabalho e uma relação centro/periferia diferenciados do período anterior, combinada ao processo de financeirização (hipertrofia das operações financeiras), de acordo com a mesma autora (BEHRING, 2003, p.36).

As estratégias de ajuste neoliberal formariam o terceiro pilar desse conjunto de mudanças, e as chamadas políticas de ajuste estrutural com base nas recomendações do Banco Mundial, do FMI e do governo dos Estados Unidos tomariam corpo para a América Latina com o chamado “Consenso de Washington”. Conforme Tavares e Fiori (1993) o referido Consenso caracterizaria-se por um:

conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes (1993, p.18).

A entrada dos países latino-americanos no processo de ajuste neoliberal é variável no tempo e determinado pelo tipo de inserção política internacional de cada país (SOARES, 2002). Nas

alterações na política econômica, a maior parte dos países teve como objetivos aumentar o grau de abertura da economia para o exterior, a fim de lograr maior competitividade de suas atividades produtivas; racionalizar a participação do Estado na economia, liberalizar os mercados, os preços e as atividades produtivas; estabilizar o comportamento dos preços e de outras variáveis macroeconômicas (p.24).

O desenvolvimento das relações internacionais e da mundialização do capital, das crises capitalistas, das exigências de austeridade social e ajustamento estrutural feitas pelo capital internacional e seus organismos (Consenso de Washington) evidencia as controvérsias, primeiramente, do chamado “pacto populista” e depois da Constituição de 88. Assim, a burguesia brasileira rompe os compromissos táticos com o proletariado e outros setores, em benefício das razões estratégicas dadas pela ordem capitalista (MONTAÑO, 2003, p.36). O “sonho” projetado junto com a Constituição começava a desaparecer.

A perspectiva de Estado que se esboça nos planos neoliberais nada tem a ver com o Estado Mínimo dos primórdios do Liberalismo, em que Adam Smith difundia seu pensamento sobre o mercado como mecanismo natural de regulação das relações sociais. O contexto era muito diferente, como assegura BEHRING (2000, p.23). A autora cita José Paulo Netto, reiterando o caráter peculiar do Estado proposto pelos neoliberais:

A partir da eleição do mercado como *locus* da coesão social, o Estado desencadeia intervenções e políticas voltadas para o fortalecimento do mercado: este é um *outro* Estado, que não se pauta pelo keynesianismo – por não desencadear intervenções anticíclicas –, nem pelo liberalismo, já que não é o Estado mínimo smithiano, mas o Estado ‘**máximo para o capital e mínimo para os trabalhadores**’ (BEHRING, 2003, p.64, grifo nosso).

Como destacamos no início deste capítulo, há uma condicionalidade de efeitos dos ajustes neoliberais nos países da América Latina, de acordo com a particularidade observada no desenvolvimento de cada país. Sobre isso, Soares pontua que

Há uma concordância entre os autores em que as diferenças na implementação das políticas de ajuste por parte de alguns países latino-americanos derivam essencialmente do tipo de trajetória – econômica, social e política – percorrida por esses países antes da crise dos anos 80. Essas trajetórias, baseadas em diferentes estruturas produtivas, traduzem-se em diferentes instituições políticas, sistemas partidários e organizações sindicais e empresariais, que resultam em capacidades diferenciadas de sustentar formas pactuadas ou solidárias de implementação daquelas políticas (SOARES, 2002, p.26).

No Brasil, inicia-se a reestruturação do Estado com base em medidas de ajuste estrutural. As eleições de 1989 marcam esse processo, com a vitória de Fernando Collor em oposição à candidatura que, como destaca Behring (2003, p.149), defendia um projeto societário antagônico. Abre-se, assim, o caminho para as estratégias de ajuste baseadas no mercado. Com a promessa de acabar com a inflação, Collor implementou o Planos Collor e Collor II, e a partir daí começa a “reorientação da política econômica numa direção claramente recessiva, com restrição de crédito e da política salarial” (2003, p.150). Para a autora, além das tendências neoliberais da política econômica proposta por Collor, houve uma reversão das tendências democratizantes e expectativas redistributivas dos anos 80.

Após o processo de impeachment enfrentado por Collor, e com base no que Behring (2003, p.155) define como uma “chantagem eleitoral”, o então Ministro da Fazenda de Itamar Franco – que havia assumido como vice de Collor –, Fernando Henrique Cardoso, lança sua candidatura com o trunfo que valia a estabilidade da moeda: o Plano Real. A partir da sua eleição firmam-se as bases para a implementação da chamada “reforma do Estado brasileiro”. Com a eleição de FHC, em 1994, foi criado um novo ministério, o da Administração Federal e Reforma do Estado, a cargo de Luiz Carlos Bresser Pereira. Como o próprio Bresser Pereira (1999, p.21) destaca, ao acrescentar a expressão “Reforma do Estado” ao nome do novo

ministério, “o presidente não estava apenas aumentando as atribuições de um determinado ministério, mas indicando uma prioridade do nosso tempo: reformar ou reconstruir o Estado”.

Para os reformistas do governo, a causa básica da grande crise dos anos 80 foi o Estado: uma crise fiscal do Estado, uma crise do tipo de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática de administração do Estado. E a conclusão deles foi: “a solução não é procurar o definhamento do Estado, mas reconstruí-lo, reformá-lo” (BRESSER PEREIRA, 1999, p.23).

E para o autor do projeto da reforma, a proposta não se confundiria com o projeto neoliberal, que promulga a redução do Estado ao mínimo. Ele destaca que “a reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará também ampliar suas funções no financiamento de atividades que envolvam externalidades ou direitos humanos básicos e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais (BRESSER PEREIRA, 1999, p.23).

Behring discute a validade do termo “reforma” na caracterização do processo que estava em curso:

Na verdade, a auto-referência dos apologistas, os quais insistem em apontar o projeto da era FHC como reforma, é uma espúria e ideológica ressemantificação. Cabe lembrar que este é um termo que ganha sentido no debate do movimento operário socialista, melhor dizendo, de suas estratégias revolucionárias, sempre tendo em perspectiva a equidade (BEHRING, 2003, p.22).

Ainda, Elaine Behring expõe os argumentos que sustentam a caracterização de que se esteve diante de uma *contra-reforma* do Estado, devido ao caráter de retrocesso que acompanhou tais mudanças. Para ela, essa conclusão deriva do abandono das possibilidades de ruptura com a heteronomia e de uma redemocratização política e econômica inclusiva dos trabalhadores e

da maioria da população brasileira nos anos 1990 (BEHRING, 2003, p.22). A autora destaca também sua recusa em chamar de reforma processos regressivos.

Para Montaña (2003, p.24), a proposta de “reforma do Estado” consistiu em liberar, desimpedir e desregulamentar a acumulação de capital, retirando a legitimação sistêmica e o controle social da “lógica democrática” e passando para a “lógica da concorrência” do mercado. Nesse sentido, ratifica a posição de Behring (2003), de que se trata de uma *contra-reforma*, operada pela hegemonia neoliberal, que procura reverter as reformas desenvolvidas historicamente por pressão e lutas sociais dos trabalhadores.

Os mentores da chamada reforma do Estado defendiam a administração pública gerencial em lugar da administração burocrática, que estaria ultrapassada e seria auto-referente. Enquanto a administração burocrática volta-se aos processos, a administração gerencial foca os resultados (BRESSER PEREIRA, 1999, p.28). Num dos pontos mais intrigantes do texto está a parte que trata das medidas para se combater o nepotismo e a corrupção. Para Bresser Pereira, o controle burocrático dos processos visa à prevenção dos desvios, como a forma mais segura de se evitar problemas. Mas a administração pública gerencial, por sua vez, propõe que para combater o nepotismo e a corrupção não são necessários procedimentos rígidos, já que “estes podem ter sido necessários enquanto predominavam os valores patrimonialistas, mas não o são agora, quando se rejeitam universalmente que se confundam os patrimônios público e privado” (1999, p.29). Curioso.

O projeto de reforma do Estado, do governo FHC, redefinia as funções do Estado através de três programas: privatização, terceirização e publicização. “A privatização é a transferência para o mercado de setores de produção de bens e serviços, enquanto terceirização implica

contratação de empresas terceirizadas, mediante licitação pública.”. A publicização tem a ver com organizações não-estatais assumindo funções de prestação de serviços. Teixeira contribui: “afirmando que a esfera pública não pode ser confundida com a atividade estatal, Bresser ressalta a necessidade de que organizações da sociedade assumam as tarefas estatais, de que haja transferência dessas tarefas para o que ele denomina de *campo público não-estatal*” (TEIXEIRA, 2002, p.123, grifo nosso).

A proposta considerava o Estado dividido em quatro setores. O *núcleo estratégico*, em que se definem as leis, as políticas e como as fazer cumprir. As *atividades exclusivas* são aquelas representadas pelas forças armadas, a polícia, e as agências arrecadoras de impostos, reguladoras, as de fomento, controle dos serviços sociais e da seguridade social. Os *serviços não-exclusivos* são aqueles que o Estado provê, mas que podem ser ofertados pelo setor privado e setor público não estatal, por não envolverem o poder extroverso do Estado. São esses serviços os que envolvem educação, saúde, serviços culturais e de pesquisa científica. Finalmente, o *setor de produção de bens e serviços* corresponde às empresas estatais (BRESSER PEREIRA, 1999, p.33).

Sobre a administração nos setores, Bresser Pereira (1999, p.34) expõe que nas *atividades exclusivas*, a administração deve ser descentralizada; nos *serviços não-exclusivos*, deve ser mais que descentralizada: deve ser *autônoma*, e a sociedade civil dividirá, com o governo, as tarefas de controle.

O tema da participação do terceiro setor ganha força com as observações do projeto, acerca da propriedade nos setores do Estado. O ministro que conduziu a reforma relata a controvérsia sobre esse item com relação aos *serviços não-exclusivos*:

se entendermos que devam ser financiados ou fomentados pelo Estado, seja por que envolvem direitos humanos básicos [...], seja porque implicam externalidades auferíveis (educação, saúde, cultura, pesquisa científica), não há razão para serem privados. Por outro lado, na medida em que não implicam o exercício do poder de Estado, não há razão para que sejam controlados por ele (BRESSER PEREIRA, 1999, p.35).

A partir daí, concluiu-se que, se não há a necessidade de que esses serviços sejam de propriedade do Estado ou de propriedade privada, a alternativa é adotar-se o regime de *propriedade pública não-estatal*. “ ‘Pública’ , no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, e de que não visa ao lucro. ‘Não-estatal’ porque não faz parte do aparelho do Estado” (BRESSER PEREIRA, 1999, p.35). Se, segundo Bresser Pereira, o problema da “falta de governança” também é consequência da crise fiscal e da inoperância do Estado face à burocratização atribuída à Constituição de 88, então, para dotar de maior eficiência e governança o aparelho estatal, dever-se-ia seguir o caminho da “publicização”: transformação dos *serviços não-exclusivos* do Estado em *propriedade pública não-estatal* e sua declaração como organização social, analisa Montañó (2003, p.45).

Para a operacionalização dessa “publicização”, Montañó (p.45) destaca três conceitos-chave: *descentralização* – o que pode ser feito pela cidade, não deve ser feito pela região, o que pode ser feito pela região não deve ser feito pelo poder central; *organizações sociais* – “entidades públicas não-estatais”, aí aparece o conceito de “terceiro setor”. Para isso criam-se leis e incentivos para “organizações sociais”, para a “filantropia empresarial”, para o serviço voluntário e outras atividades, e desenvolve-se o que pode ser chamado de o terceiro pilar deste processo: o estabelecimento de uma relação de *parceria* entre elas e o Estado.

Teixeira (2002, p. 107) ratifica que a partir da constatação de que éramos herdeiros de um Estado endividado, burocrático e ineficiente em diversos aspectos, os governos, sobretudo no

mandato de FHC, buscaram aproximação com os setores da sociedade considerados qualificados e eficientes. Ela destaca também que “as ONGs passaram a ser vistas como ágeis e eficazes, bem como passíveis de dar legitimidade às políticas governamentais”, o que levou o Presidente da República, na época, a fazer a polêmica afirmação de que essas organizações eram *neogovernamentais*” (TEIXEIRA, 2002, p.107).

Emir Sader sintetiza o papel do neoliberalismo, afirmando que, assim como nos outros países, no Brasil esse projeto foi um sucesso na estabilização monetária, na propaganda ideológica e na fragmentação social que produziu. “Foi, porém, um fracasso no desenvolvimento econômico, assim como nas suas conseqüências políticas e sociais” (SADER, 2003, p.139). E resume que, do ponto de vista político, a aplicação de políticas de ajuste fiscal debilitou o sistema democrático, conquistado a duras penas; o economicismo passou a dominar o discurso das elites e invadiu a mídia – em detrimento da discussão por direitos, da luta pela justiça social, etc; do ponto de vista social, não só não se melhorou a vida da massa da população, como se “acentuou a polarização entre ricos e pobres, entre integrados e excluídos, entre globalizados e marginalizados” (SADER, 2003, p.139-140).

Behring (2000, p.30) evidencia os efeitos negativos desse programa, sobretudo na década de 90, quando o mesmo se dissemina na América Latina. Do ponto de vista social, observa-se um aumento da pobreza, do desemprego e da exclusão, ao lado de uma enorme concentração de renda e riqueza no mundo. Na área política, a autora fala de uma crise na democracia, “com visível esvaziamento das instituições democráticas por uma lógica economicista, autoritária e tecnocrática, assumida pelos poderes executivos, cuja maior expressão são as práticas decretórias”. Na esfera cultural, vê-se o aprofundamento do individualismo, do consumismo e do pensamento único.

Para as políticas sociais, alguns autores descrevem um retrato sombrio sobre os efeitos do ajuste neoliberal. Behring esclarece que as políticas sociais entram neste cenário caracterizadas por meio de um discurso nitidamente ideológico: “elas são: paternalistas, geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho, e devem ser acessadas via mercado. Evidentemente, nessa perspectiva deixam de ser *direito social*” (2003, p.63).

A mesma autora assevera que a degradação dos serviços públicos e o corte dos gastos sociais levam a um processo de privatização induzida nesse terreno. Ou seja, há uma mercantilização e a transformação de políticas sociais em negócios (BEHRING, 2003, p.63).

Para Soares (2002) as conseqüências dessas políticas na América Latina, em muitos casos, vão mais além de crises econômicas conjunturais que podem ser superadas com algumas medidas de “ajuste” (o “ajuste do ajuste”) ou “medidas corretivas”, como os organismos multilaterais costumam enfatizar. E conclui que

essas conseqüências – tanto no âmbito social, político-institucional e até mesmo econômico – têm componentes estruturais sérios, cujo horizonte transitório vem ficando cada vez mais distante. *Isto significa que muitas dessas conseqüências são de difícil reversão, sobretudo se mantidos a atual política econômica e o padrão de intervenção do Estado no SOCIAL de caráter ‘residual’* (2002, p.33, grifo da autora).

3. O TERCEIRO SETOR NO BRASIL - O CAMPO DAS ONGS

Diante do exposto no capítulo anterior, chega-se à configuração do terceiro setor como espaço e modalidade de atuação frente às questões sociais no país, sobretudo nas atividades que envolvem os chamados *serviços não-exclusivos* do Estado. Apesar de ter adquirido na última década proporções não previstas, o fenômeno tem sua origem ligada aos movimentos sociais (GOHN, 2003; LANDIM, 1998). Nesta etapa, tentaremos mostrar o desenvolvimento do terceiro setor no Brasil, mais especificamente, com a construção do campo de atuação das ONGs.

Landim destaca, mesmo com impasses de ordem terminológica e conceitual – pontos que serão discutidos no capítulo 4 –, que relembrar traços da história recente das ONGs tem utilidade, uma vez que “devolver aos fenômenos sociais sua historicidade pode contribuir para a sua desnaturalização, para quebrar automatismos e lhes restituir densidade social” (2001, p.4). E diz ainda que essa análise, se possível, também serve para pensar o futuro.

3.1 O desenvolvimento das ONGs e sua configuração como modalidade de intervenção social no Brasil, no seio do terceiro setor

Nesta etapa, trataremos da origem do trabalho das ONGs no Brasil, uma história que tem relação direta com o desenvolvimento da atividade em outros países, e é parte representante no espaço do terceiro setor no país.

O fenômeno das chamadas Organizações Não-Governamentais, que agrupa parte dos componentes do terceiro setor, teria se originado de outras iniciativas de assistência social e

caridade, inclusive de caráter religioso, mas sua constituição mais próxima ao trabalho que executam atualmente no país, parece configurar-se a partir da década de 50 por meio de fundos criados pelos Estados Unidos para a assistência e desenvolvimento de outros países, como expõe o estudo de Gohn (2003, p.57). Tais recursos eram administrados por ONGs, e geraram algumas fundações específicas como por exemplo a Inter-American Foundation e Asian Foundation. Essa política foi aos poucos sendo praticada por países como Alemanha, Suécia, Austrália, Canadá e outros.

No Brasil, durante o período militar, ocorre o surgimento de várias organizações que, posteriormente, integrariam o grupo das atuais Organizações Não-Governamentais, fato que coincide com um período de modernização e diversificação social do país e com a gestação de uma nova sociedade organizada, baseada em práticas e ideários de autonomia em relação ao Estado, “num contexto em que a sociedade civil tende a se confundir, por si só, com oposição política” (LANDIM, 2001, p.6). Inclusive, como discute Gohn (2003, p.57), após o fim da ditadura se dá o crescimento da atuação dessas instituições, já que, livres dos vários constrangimentos impostos pelos militares, as organizações puderam reciclar-se, descobrir novas funções e desenvolver-se. Deixam de ser meros apoios aos movimentos sociais e passam a ter centralidade.

O trabalho das organizações sem fins lucrativos passou – e ainda passa – por diversos campos de atuação, sejam eles nos territórios dos movimentos sociais e das associações, ou na área governamental. Gohn (2003) descreve as esferas de ação das ONGs ao longo de seu desenvolvimento, porém, lembremos que muitas dessas organizações, em seus primórdios, ainda não se definiam como pertencentes a um grupo específico, como nos revela Landim (1998, p.29). Pode-se dizer que o trabalho não-governamental na América Latina, está ligado

a três áreas de atuação: ao assistencialismo, ao desenvolvimentismo e ao campo da cidadania, segundo Gohn (2003). A primeira área, o assistencialismo, é a mais antiga no trabalho das ONGs, e como exemplo citamos iniciativas como a Cruz Vermelha e a CARE. A maior parte das ONGs latinoamericanas, que surgem nos anos 70, enquadram-se na categoria desenvolvimentista, afirma Gohn (2003, p. 56), e o campo da cidadania parece ser sua área mais recente na atuação.

Entretanto, essas áreas de trabalho das ONGs não possuíam limites muito definidos, podendo abranger várias vertentes de atuação. De acordo com Landim (2001, p.6), no decorrer da década de 70, apesar de contarem com o indispensável apoio de setores da Igreja, as práticas das ONGs vão se distanciando da filantropia, caridade ou assistencialismo. Devido a alguns tipos de atividades de prestação de serviços a grupos vulneráveis, algumas ONGs poderiam ter seu trabalho aproximado ao das organizações filantrópicas e assistenciais. Em outros casos, poderiam também ser confundidas com organizações associativas do tipo representativo, como sindicatos ou associações de moradores. Contudo, Landim afirma que, “é justamente na distinção, sempre reafirmada por práticas e crenças, com relação a essa e outras formas de ação e organização, nos campos político, social e religioso, que se foi construindo a identidade peculiar das ONGs” (2001, p.6). Ela destaca ainda que tais atividades vão-se politizar, assumindo o sentido básico de criação de organizações populares e contra-poderes.

O que Landim (1993) nos mostra em sua experiência na FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, parece ilustrar bem a transição que as instituições tradicionais de assistência foram passando na década de 70. As práticas usuais da assistência social cristã foram se alterando, e os agentes, tanto os que estavam lá há tempos, quanto os

novos, traziam novas formas e aspirações ao trabalho (LANDIM, 1993, p.56). Ela prossegue a descrição do período, - enriquecida por sua própria vivência – destacando que a transição do modo em que o trabalho era realizado na FASE foi bem gradual, e conta que só na década seguinte a mutação se completaria,

por um lado, do terreno da assistência social e do pertencimento religioso e, por outro lado, do terreno da militância da esquerda marxista, para se produzir uma ‘nova profissão’, com a ocupação redefinida dos postos em jogo e redefinição de suas posições, dentro de uma transformação institucional, com a renovação de discursos e práticas (LANDIM, 1993, p.57).

O que este relato de tom autobiográfico nos revela é que o início do trabalho no interior das ONGs proporcionou a convivência de pessoas de origens diversas, sem muitas informações sobre a atividade que estavam tentando desenvolver. “Uma aproximação criada através do testemunho de disposições e intenções, sobretudo quanto a votos de transformações sociais e empatia com os trabalhadores; e quanto a fins que davam sentido a nossas ações”, como descrito por Landim (1993, p.58).

No processo de formação de um conjunto estruturado de organizações, a participação de grupos marxistas foi determinante. Os quadros funcionais das ONGs foram sendo compostos diretamente da militância em algum movimento social, “pessoas que conheciam o mapa da história dos grupos políticos e das correntes marxistas”. Há também os que chegaram via universidades (LANDIM, 1993, p.42). Tal processo viria a ser consolidado com a volta dos exilados, a partir de 79. Eram, em geral, especialistas que prosseguiram seus estudos lá fora, e trouxeram na bagagem relações de confiança com agências não-governamentais financiadoras. Assim, por volta dos anos 80, os exilados contribuíram para renovar as questões e estilos dos “centros”, reforçando os temas como feminismo, ambientalismo, a questão étnica, tecnologias alternativas na agricultura, etc (LANDIM, 1993, p.44).

Pode-se, portanto, considerar três feixes de relações permeando o trabalho desse campo de organizações, agentes, práticas, crenças e discursos que se formavam: “para baixo, com as bases; horizontalmente, entre si; e para cima, com as agências de cooperação” (LANDIM, 2001, p.6).

No Brasil, e na maioria dos países da América Latina, a formação dessas entidades ocorreu juntamente com a eclosão dos movimentos sociais dos anos 70 e 80, fazendo com que as ONGs estabelecessem relações muito próximas com tais mobilizações da época, chegando muitas vezes a serem confundidas com tais grupos. Porém, como destaca Landim em sua tese de doutoramento, não havia como prever que o trabalho por eles realizado – incluindo a própria pesquisadora – fosse revelar-se hoje como um “corpo” e adquirir reconhecimento social sob o nome de “organização não-governamental” (1993, p.7).

É interessante ressaltar que a afirmação de uma identidade institucional particular, mesmo para cada uma dessas organizações, isoladamente, não se constituía em questão, ou melhor, era uma “anti-questão”, nas palavras de Landim (1993; 2001). Para aqueles que trabalhavam nos “Centros de educação popular”, ou de “assessoria a grupos de base” sua razão de ser, era o fato de existirem “*a serviço*” de setores dominados da população, “tanto mais legítimos quanto mais perfeitamente instrumentos de e subordinados a uma necessidade externa a eles” (LANDIM, 1993, p.8).

Como analisa a autora, a invisibilidade social, o não fazer nome (ao contrário, por exemplo, da lógica acadêmica, ou do mercado), era uma qualidade cultivada em organizações que – assim como seus agentes – não existiriam para si, mas para os outros (LANDIM, 1998, p.29).

De acordo com o estudo, a ausência de discussão sobre o caráter institucional dos “Centros” vinha de par com uma vaga e implícita idéia de seu caráter conjuntural, enquanto ferramenta a ser possivelmente abandonada e superada pela dinâmica dos “movimentos” a que se ligavam, ou do futuro que se esperava. Não se previa continuidade nos projetos, e como fonte de emprego, eram vividos no entanto como uma espécie de “anti-profissão” (LANDIM, 1993, p.8).

A expansão de ações propostas por grupos religiosos, organizações de origem leiga e movimentos sociais que eclodiram no país nos anos 70, fez com que essas iniciativas fossem aglutinando-se – em interesses, práticas e busca de resultados – até passarem a configurar um conjunto que depois viria a ser batizado “oficialmente” de ONGs (Organizações não-governamentais). Além disso, altera-se o caráter de tais grupos, com as mudanças na cooperação internacional, que antes mantinha quase todas as organizações e aos poucos vai retirando seu apoio a algumas iniciativas (TEIXEIRA, 2002, P.121).

A análise de Gohn (2003) a respeito do tema dos movimentos sociais e das ONGs relaciona o enfraquecimento dos primeiros em oposição ao crescimento das segundas. No decorrer da década de 80, os movimentos sociais sofrem um desgaste, processo esse que se dá juntamente com a proliferação das ONGs. Segundo essa autora (2003, p. 26), no início dos anos 80, tinha-se bem claro o fenômeno dos movimentos sociais, que eram movimentos sociais populares urbanos, normalmente vinculados às práticas da ala da Igreja católica ligada à Teologia da Libertação. A categoria teórica básica enfatizada era a da autonomia; tratava-se de uma estratégia política embutida no olhar sobre os movimentos populares, amparada por leituras marxistas da sociedade. Mudanças na conjuntura política no início dessa década começam a alterar esse cenário. Surge o interesse, por parte dos pesquisadores, por outros tipos de

movimentos tais como o das mulheres, os ecológicos, dos negros, os índios. Novas demandas apareciam, “o novo nos movimentos ecológicos, das mulheres, etc., referia-se a uma outra ordem de demanda, relativa aos direitos sociais modernos, que apelam para a igualdade e a liberdade nas relações de raça, gênero e sexo” (GOHN, 2003, p.26). Predominaram as análises de cunho marxista para os movimentos populares.

Gohn relata que ainda no início dos anos 80, novos tipos de movimentos foram criados, como o movimento dos desempregados e das “diretas já”. Questões complexas que surgiram no final dos anos 80, relativas ao plano da moral, da ética a política, etc., estiveram presentes, embrionariamente, nesses movimentos (GOHN, 2003, p.28). Nesse período, acrescenta Landim (2001), se dá a consolidação “final” da identidade comum entre esse conjunto plural de entidades

A diferenciação com relação às entidades representativas – ‘*ONG não é movimento*’ – e logo depois, na abertura política, com relação ao Estado – ‘*ONG não substitui o Estado, sua vocação é a sociedade civil*’ – foram etapas relevantes nesse processo (LANDIM, 2001, p.7, grifo da autora).

O processo de restabelecimento da democracia veio juntamente com a criação e consolidação de espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil. Com o desenvolvimento desses canais, várias organizações da sociedade civil se viram obrigadas a aumentar sua qualificação, especialmente aquelas que pretendiam ter alguma influência na formulação de políticas públicas. Teixeira completa: “Em alguns setores, como nos movimentos sociais consolidados, essa mudança trouxe tensões entre organizações mais formalizadas e movimentos mais informais” (2002, p.107).

No decorrer dos anos 80, parte dos “centros” de assessoria ligados aos movimentos adotou para si a sigla ONG, e fundaram, em 1991, a Associação Brasileira de ONGs. No entanto,

como relata Teixeira (2002, p.106), a abrangência do fenômeno não pode ser demarcada com precisão, pois a Associação Brasileira de ONGs não contabiliza como membros todas as organizações existentes no país, mas somente as que fazem parte do seu cadastro.

Apesar de terem sua procedência relacionada aos antigos centros de pesquisa, associações promotoras de educação popular, entidades de assessoria a movimentos sociais, etc, as ONGs adquiriram um ar de “novidade” a partir da década de 80, quando ganham visibilidade e novo formato de trabalho. De acordo com Mendes (1999, p.8), no Brasil, a mídia passa a reconhecer a importância do fenômeno com a ECO 92, realizada no Rio de Janeiro, devido à grande repercussão causada pelos grupos não-governamentais, que denunciavam os modelos vigentes de tratamento dos ecossistemas e apresentavam propostas alternativas concretas para o desenvolvimento auto-sustentado.

A luta das organizações por sua independência, com relação aos demais setores, prosseguiu. Entretanto, apesar da questão da afirmação da autonomia ser recorrente na luta desses grupos, as relações das ONGs com o Estado foram se tornando cada vez mais frequentes, seja pela necessidade de aplicação dos conhecimentos adquiridos nesse campo em espaços de negociação com o Estado, seja pela própria necessidade de sobrevivência das organizações, visto à carência de recursos e o afastamento dos grupos internacionais de cooperação (TEIXEIRA, 2002, p.121).

Como consequência, “as ONGs mais ativas dentro dos movimentos sociais tiveram dificuldades em conciliar uma dupla atuação: junto ao Estado e junto ao conjunto dos movimentos” (TEIXEIRA, 2002, p.108). Esse dilema é um dos muitos que acompanham a atuação das ONGs e fomenta inúmeros debates acerca do tema.

O estabelecimento de contato com o Estado é uma realidade no trabalho das ONGs e traz implicações importantes. Teixeira sublinha a relevância das questões políticas, das relações de poder e a importância das pessoas no contato das ONGs com o Estado (2002, p.121): “os fatores fundamentais que determinam o tipo de relação que será estabelecido entre ONGs e governos são: o *projeto político* que perpassa essa relação, o *poder efetivo* de cada uma das partes no momento do encontro e o grau de empenho por parte das *pessoas* envolvidas.”

O estudo mencionado acima faz uma análise comparativa entre as formas de relação ONGs-Estado, presentes atualmente em nossa sociedade, e destaca três formas principais de relacionamento.

A primeira, em que os vínculos são mais fluidos, caracteriza-se por uma relação menos formal que permite, por um lado, pressão, monitoramento e crítica por parte da ONG e, em alguns casos, admite proposições, colaboração e acompanhamento dos passos dos órgãos do governo (TEIXEIRA, 2002, p.110).

Um segundo tipo de relação é caracterizada por serviço prestado pela ONG, como se o Estado estivesse contratando os serviços de uma empresa: “Aqui, os projetos enviados serão aprovados ou negados pelo ‘órgão financiador’, sem qualquer interferência nos critérios de seleção de quais projetos são melhores e mais adequados” descreve a autora (TEIXEIRA, 2002, p.111). E, segundo o mesmo trabalho, são relações quase mercantis, nas quais são exigidas eficiência, otimização de recursos e alta qualificação de quem executa os serviços, sob pena de cancelamento ou não renovação do projeto.

Uma outra modalidade de encontro envolve a consolidação de projeto elaborado conjuntamente entre poder público e ONG. Esse vínculo é chamado de *participativo*, pois é caracterizado pelo fato de as ONGs participarem da elaboração e execução dos projetos de maneira efetiva:

diferente do encontro pressão (onde não há formalização do vínculo com o Estado) e diferente do encontro prestação de serviços (onde a formalização é tão grande que não permite um diálogo maior entre as partes), no encontro participativo há vínculos formais estabelecidos, acompanhados por um maior compromisso do órgão governamental (TEIXEIRA, 2002, p.112).

3.2 Voluntariado e filantropia empresarial

Vale a pena mencionar, mesmo que brevemente, visto que não são nossos alvos nesta pesquisa, as proporções que o desenvolvimento do terceiro setor no país alcançou em duas de suas vertentes: a promoção do trabalho voluntário e o crescimento de ações da chamada filantropia empresarial, sob o título de responsabilidade social empresarial.

O tema do voluntariado surge forte na pauta do terceiro setor, e em estudo do ISER – Instituto de Estudos da Religião, que está detalhado em *Doações e trabalho voluntário no Brasil* (2000), constatou-se que 22,6% da população realizava, até aquela data, trabalhos voluntários para instituições, doando, em média, 6 horas mensais de seu tempo para esse fim. Esse tópico relaciona-se com as relações assumidas entre as ONGs e a filantropia empresarial, pois uma das iniciativas das empresas nessa área consiste na motivação para que seus funcionários assumam funções em tarefas de trabalho voluntário.

O significado e os rumos dessas iniciativas ainda não estão muito claros, pois não é tão óbvia a junção entre ação social e estratégia empresarial. Historicamente, a atividade das ONGs as coloca em oposição ao campo empresarial: vide as organizações de oposição política, a

construção de organizações populares e sindicais, os ideais no campo dos direitos sociais, etc; contudo, a proliferação de ações sociais – muitas vezes com o respaldo de ONGs ou fundações – que partem do mercado é um fato considerável.

De acordo com o Portal do Voluntário², desenvolvido pela organização Comunitas, o trabalho voluntário atrai cada vez mais adeptos porque, “ao doarem sua energia e sua generosidade, os voluntários estão respondendo a um impulso humano básico: o desejo de ajudar, de colaborar, de compartilhar alegrias, de aliviar sofrimentos, de melhorar a qualidade da vida em comum”. Para eles, compaixão e solidariedade, altruísmo e responsabilidade são sentimentos profundamente humanos e também virtudes cívicas.

Além disso, divulgam que ao nos preocuparmos com a sorte dos outros, ao nos mobilizarmos por causas de interesse social e comunitário, estabelecemos laços de solidariedade e confiança mútua que nos protegem em tempos de crise, que tornam a sociedade mais unida e fazem de cada um de nós um ser humano melhor.

Alguns autores destacam também, que para o funcionário das empresas envolvidas com projetos ligados ao terceiro setor, o voluntariado é uma importante oportunidade de desenvolvimento profissional e pessoal, e não apenas por conta dos cursos e seminários que alguns programas proporcionam (COLLURÓN, FILHO, 2002), mas por conta de mudanças comportamentais e alterações no clima organizacional.

Sobre isso, Golberg mostra o caso da C&A. A pedido do Programa Voluntários, o Ceats/USP realizou em 1999 um estudo junto à empresa de vestuário, que possui um consagrado

² <http://www.portaldovoluntario.org.br/> acesso em 14/03/2006

programa de voluntariado empresarial. O estudo concluiu que funcionários participantes da iniciativa “têm seu leque de competências ampliado, são mais integrados ao trabalho e à própria organização e adquirem maior satisfação com o que fazem” (GOLDBERG, 2001, p. 30). A autora prossegue dizendo que “aspectos comportamentais positivos advindos da ação voluntária – como alegria, tolerância, compreensão – transbordam para as relações com os colegas de trabalho, clientes e em família”.

Apesar de não ser o foco do nosso estudo, esse tipo de iniciativa fomenta algumas questões. Quais seriam as verdadeiras intenções por trás de ações como essas? A lógica do mercado se submeteria à lógica da ação social? Por outro lado, é possível negligenciarmos os benefícios que ações como essas trazem ao clima organizacional e às condições de trabalho (considerando-se os atuais padrões de cobrança por resultados e o stress nos ambientes de trabalho) ou ainda, ignorarmos as mudanças de comportamento e qualidade de vida das pessoas envolvidas?

3.3 Marco legal

Passemos à análise do marco jurídico do terceiro setor no Brasil, fonte de informações que são relevantes para entendermos o caminho legal que essa modalidade de intervenção social trilhou no país, além de algumas questões que envolvem os interesses, benefícios e obrigações daqueles que criam - ou atuam em – organizações do tipo.

O estabelecimento de marcos regulatórios das relações entre Estado e as organizações da sociedade civil tem como pano de fundo as mudanças na esfera pública no Brasil nos anos 90, em tempos de reforma do Estado. As informações sobre as bases jurídicas que regulamentam

a prática das organizações pesquisadas enfatizam alguns conflitos na legislação, problemas também gerados pela confusão conceitual e terminológica existente no tema abordado. A edição número 33 dos cadernos ABONG, de autoria de Rosângela da Paz, faz uma breve retrospectiva sobre os marcos jurídicos referentes ao campo não-governamental e não-lucrativo no Brasil. Apesar de algumas regulamentações terem se superposto, ou pelo fato de algumas delas serem confusas em alguns aspectos, faz-se necessário expô-las aqui.

Ao longo do século XX, a legislação privilegiou organizações com caráter assistencial, principalmente as voltadas para as áreas de saúde, educação e assistência social. Estabeleceram-se, nesse período, imunidades tributárias para alguns tipos de instituições; em, 1935, instituiu-se o reconhecimento de “utilidade pública” para entidades sem fins lucrativos; e em 1959, foi introduzido o certificado de entidade filantrópica – depois chamado de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social.

No Código Civil brasileiro, há cinco possibilidades de constituição de pessoas jurídicas de direito privado: associações, fundações, entidades religiosas, partidos políticos e sociedades. O termo ONG, do ponto de vista jurídico, não se aplica. Entretanto, apesar de toda ONG ser uma associação ou fundação, nem toda associação ou fundação é uma ONG. A autora evidencia a dificuldade encontrada: os formatos existentes para a constituição de organizações sem fins lucrativos contempla uma pluralidade de organizações com perfis diferenciados, ou seja, sem uma identidade comum de propósitos e de ação política entre elas (DA PAZ, 2005, p.23).

Montaño (2003) faz a análise do embasamento legal que dá sustentação à ação deste conjunto de organizações, focando também o processo constitucional/legal que sofre a seguridade

social a partir da promulgação da carta constitucional. Nela, foram cunhados os preceitos da Seguridade Social, composta pelo tripé: Saúde, Previdência e Assistência Social. Em 1991, é instituída a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social – reafirmando os princípios estabelecidos na Constituição e estabelecendo o orçamento da Seguridade Social, a partir, fundamentalmente, das receitas da União e de contribuições sociais e outras fontes (MONTAÑO, 2003, p.201). O processo de regulamentação das responsabilidades estatais na área de Seguridade Social é, para o autor, progressivo e regressivo.

Mais adiante, ele mesmo aponta algumas leis e decretos que dizem respeito às atividades do terceiro setor:

- A *Lei nº91, de 28 de agosto de 1935*, que reconhece como de utilidade pública as sociedades civis, associações e fundações, constituídas no país, com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade;
- A *Lei nº9.608, de 18 de fevereiro de 1998*, sobre o serviço voluntário;
- A *Lei nº9.637, de 15 de maio de 1998*, dispõe sobre a qualificação de organizações como pessoas jurídicas de direito privado;
- E a *Lei nº9.790, de 23 de março de 1999*, a chamada lei das OSCIPS – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Landim revela que as pressões das entidades por reconhecimento oficial e acesso a fundos públicos, aliou-se ao interesse governamental de construir parcerias como visão estratégica, convergindo em um espaço de negociação, em que se tratava de definir “como e quem poderia se beneficiar e atuar como agente de interesse público e como prestador de serviço público” (2001, p.12).

A partir daí, os idos dos anos 90, os esforços voltaram-se para a elaboração de um novo marco legal para o terceiro setor. Durante as discussões, que contaram com a presença de inúmeros atores da sociedade civil, o discurso apresentado pelo governo, e capitaneado pela Comunidade Solidária, teve como principais elementos o fortalecimento do terceiro setor; a necessidade de “separar o joio do trigo” – entidades sérias de organizações fraudulentas –; e a tese de que o governo sozinho não é capaz de enfrentar sozinho a questão social (LANDIM, 2001, p.12), argumentação claramente guiada pelos preceitos neoliberais.

No governo de FHC, foi feita a opção de manter-se a legislação existente e criar-se um sistema paralelo. A lei 9.790/99 reconhece e identifica novas formas de organizações da sociedade civil e estabelece o acesso a recursos públicos para elas, por meio do Termo de Parceria. Segundo a pesquisa de Da Paz (2005, p.25), a referida lei define quais são as finalidades abrangidas pelo título, assim como as entidades que não podem beneficiar-se dele, excluindo desse universo sindicatos, igrejas, clubes esportivos, escolas privadas, etc.

É importante salientar que o controle social das ações das OSCIPS é previsto pela lei nº 9.790/99, com a elaboração de um comitê tripartite, formado por representantes de órgãos públicos, do conselho de políticas públicas e da entidade beneficiada. Entretanto, a autora ressalta que não há registros de que comitês desse tipo tenham sido formados.

Durante o processo de criação do marco legal para o terceiro setor, alguns dilemas relacionados aos papéis e identidades das organizações evidenciaram-se. Tais questões estão expostas na fala de um dos diretores da ABONG, citada por Landim:

“O primeiro dilema diz respeito à necessidade de diferenciar a sua (das ONGs) posição de defesa do fortalecimento das organizações da sociedade civil e da esfera pública não estatal de outra lógica que também defende aquele fortalecimento, ou seja, a lógica privatista e de minimalismo estatal de cunho neoliberal;

O segundo dilema coloca-se pela contraposição de dois objetivos relevantes: (1) a necessidade de afirmação da sua identidade específica frente a outros segmentos do chamado Terceiro Setor, através de legislação apropriada; (2) sua responsabilidade pela defesa não apenas de interesses específicos das ONGs, mas de questões de interesse público e de compromisso com a constituição de uma esfera pública ampliada, como o fortalecimento da assistência social enquanto política pública e expressão de direitos, e a necessidade de limpeza do campo das entidades assistenciais filantrópicas da corrupção e da fraude. Este dilema foi e está sendo resolvido na prática pela opção menos corporativista e mais universalista.

O terceiro dilema diz respeito a como conciliar o esforço de renovação da assistência social e da filantropia – eliminando as falsas entidades ditas beneficentes – com a defesa das políticas sociais de maneira geral, face à orientação fiscalista do governo atual (agravada após crise e o acordo com o FMI)” (DURÃO, apud LANDIM, 2001, p.13).

A afirmação da identidade do trabalho das ONGs aparece como característica crucial da discussão anterior à legislação. Parecia importante, também, estabelecer a diferenciação entre os tipos de entidades no rol do terceiro setor. A autora destaca parte do diálogo político que

marcou, na época, a elaboração do documento base da futura Lei 9.790/99, com a posição da ABONG³:

“É necessário incluir também as chamadas ONGs (organizações não-governamentais) cuja atuação não configura nenhum tipo de complementariedade ou de alinhamento aos objetivos de políticas governamentais, e nem, muitas vezes, de complementariedade à presença do Estado. Ao lado das instituições que complementam a presença do Estado no desempenho de seus deveres sociais e ao lado daquelas entidades que intervêm no espaço público para suprir as deficiências ou ausência da ação do Estado, devem também ser consideradas, como de fins públicos, aquelas organizações que promovem, desde pontos de vista situados na Sociedade Civil, a defesa de direitos e a construção de novos direitos – o desenvolvimento humano, social e ambientalmente sustentável, a expansão de idéias-valores (como a ética na política), a universalização da cidadania, o ecumenismo (latu sensu), a paz, a experimentação de novos padrões de relacionamento econômico e de novos modelos produtivos e a inovação social etc.”

Para Jorge Eduardo Durão, citado por Landim, “o recorte operado pela lei das OSCIPs parece à primeira vista representar por si só um avanço no enfrentamento da questão e a possibilidade da construção de alianças entre ONGs, Fundações Empresariais, Entidades de Assistência Social e outras OSCs com fim público” (DURÃO apud LANDIM, 2001, p.14).

³ Discussão realizada na Sexta Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária, realizada no dia 6 de outubro de 1997 (LANDIM, 2001, p.14).

Entretanto, algumas críticas com relação à legislação citada merecem menção. Para Rosângela da Paz, a base jurídica que regulamenta a ação não-governamental, sem fins lucrativos no Brasil, possui debilidades:

O arcabouço legal brasileiro que regula o funcionamento das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos é complexo e fragmentado. Não atende às demandas das diversas organizações e nem mesmo a demanda do governo. Não fortalece a atuação da sociedade civil organizada e não estabelece uma relação transparente com o Estado, que possibilite um controle da sociedade civil sobre as políticas públicas e um acesso realmente democrático aos recursos públicos (DA PAZ, 2005, p.23).

No texto dela, há destaque também para a estratégia do governo de FHC implícita no projeto da Lei das OSCIPS. Como pontua Da Paz, “nessa lógica da reforma do Estado, as organizações da sociedade civil são pensadas como prestadoras de serviços, substitutivas e/ou complementares ao Estado, na perspectiva de terceirização dos serviços públicos” (2005, p.25). Montañó acrescenta, ainda, que os *incentivos fiscais* e *apoios financeiros* previstos na legislação podem ser a explicação da mudança de mentalidade atribuída ao empresariado, que se volta a partir daí e cada vez mais para o investimento em ações no terceiro setor (2003, p.204).

3.4 Estatísticas nacionais sobre o tema

Vejamos neste momento alguns números que nos dão uma dimensão do fenômeno do terceiro setor no Brasil. Entretanto, Não há garantias de uma contabilização precisa sobre as organizações do terceiro setor, seja a respeito de número de entidades, seja sobre o tipo de trabalho desenvolvido ou fontes de recursos. Existem muitos grupos que trabalham no anonimato, muitas iniciativas isoladas e pessoas que realizam ações pontuais e sem continuidade, portanto, difíceis de serem analisadas e contabilizadas. Entretanto, alguns grupos oferecem dados que podem nos auxiliar na compreensão do fenômeno.

O retrato estatístico mais completo e atual do setor sem fins lucrativos de que se tem registro, é a pesquisa intitulada “*As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil – 2002*”a FASFIL, feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – ABONG e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE. A pesquisa foi realizada com base no Cadastro Central de Empresas – o CEMPRE, do IBGE, com dados relativos a 2002.

De acordo com o estudo, são 276 mil instituições privadas e sem fins lucrativos que atuam no país, empregando 1,5 milhão de pessoas. Por esse critério, foram excluídas as associações de cunho mercantil, as que sejam reguladas pelo governo ou as que tenham estrutura jurídica específica, que impossibilite a uma pessoa ou organização qualquer a desempenhar essas atividades, como é o caso de partidos políticos, sindicatos, consórcios, etc.

Segundo o cenário traçado pela FASFIL, a maioria das organizações pesquisadas são de pequeno porte, e a vinculação à entidades religiosas também é uma característica marcante na maior parte do grupo. As ONGs do tipo desenvolvimentista, ou que promovem defesa de direitos, subiram do quinto lugar entre os tipos de trabalhos desenvolvidos em 1996 para o segundo lugar em 2002, atrás apenas das instituições de cunho religioso.

Um dado interessante diz respeito ao trabalho na área. Em 2002, a média de remuneração dos trabalhadores nas entidades sem fins lucrativos era de 4,5 salários mínimos mensais, número ligeiramente superior à média dos assalariados das empresas em geral (públicas, privadas lucrativas e não-lucrativas) na época, que era de 4,3 salários por mês.

O Mapa do Terceiro Setor é uma iniciativa do Centro de Estudos do Terceiro Setor (CETS) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que conta com o apoio da Fundação Salvador Arena e da Fundação Orsa e a colaboração de diversas organizações da sociedade civil. As informações sobre as ONGs são divulgadas com base no cadastro que as organizações fazem em seu banco de dados, e não fazem referência à totalidade de ações existentes no Brasil, mas a um grupo de 4.589 organizações inscritas até julho de 2005. Esta é uma das fontes mais atualizadas sobre o setor, e traz características interessantes da área.

A pesquisa faz uma comparação com os resultados da FASFIL no quesito idade das organizações. Quanto ao registro legal, ambas as pesquisas mostram um aumento significativo de nascimento de entidades a partir da década de 90, com pico entre os anos de 1991 e 2000.

Sobre a origem dos recursos, a maioria das ONGs recebe financiamento proveniente de fontes nacionais. As informações do Mapa contrariam a idéia de que grande parte do terceiro setor seria financiada pelo Estado. Não é isso que as organizações cadastradas dizem: apenas 21% recebem recurso público, ao passo que 46% trabalham com a geração de recurso próprio e 33% conta com investimento privado. Porém, lembremos que trata-se apenas de um cadastro espontâneo de organizações.

3.5 O trabalho não-governamental no Espírito Santo

No Espírito Santo, temos o registro de uma pesquisa na Grande Vitória, em 1994, coordenada por Maria Angela Varella Cabral, sobre as ações não-governamentais que atendem a crianças e adolescentes. O estudo foi beneficiado pelo convênio de cooperação entre o Instituto

Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ e a Universidade Federal do Espírito Santo, com assessoria da professora Lícia do Prado Valladares.

A pesquisa traça um importante cenário da constituição da atividade não-governamental no estado do Espírito Santo. Cabral (1994, p. 5) destaca que o início do atendimento à crianças e adolescentes carentes no Estado se dava por meio do sistema da Roda de Expostos. Os considerados “expostos” eram crianças recém-nascidas, filhos de mães solteiras, em sua maioria do sexo masculino e negras.

Em 1905, a autora chama a atenção para a criação do orfanato Santa Luiza, para órfãos do sexo feminino, que ocupavam o pavilhão dos expostos na Santa Casa. Anos mais tarde, em 1924, é criado o orfanato Cristo Rei, para meninos, também vindos do sistema da Roda (CABRAL, 1994, p.6). Como mostra o estudo, o universo da assistência foi-se integrando a iniciativas religiosas, e a algumas de origem leiga.

Segundo o levantamento realizado pela autora e pesquisadores envolvidos, pôde-se identificar a existência de 151 instituições voltadas para o público infanto-juvenil das classes populares na Grande Vitória. Por meio de questionários e entrevistas, mapeou-se o cenário das organizações não-governamentais voltados para a criança e o adolescente empobrecidos até aquela data.

De acordo com o tópico que investigou o tipo de instituição ou programa segundo sua natureza, o destaque fica a cargo da quantidade de iniciativas religiosas, a maioria derivada da Igreja Católica, seguida da Espírita e Protestante (juntas somando 84 % do cadastro geral), e os projetos de origem leiga representam a menor parte.

Prosseguindo nas questões, os resultados mostraram que, por tipo de atendimento, a maioria das organizações realiza trabalhos na área de assistência social propriamente dita, seguidas de atividades educacionais, atendimentos de assessoria, saúde e outros.

A localização das entidades, até a data da pesquisa, se distribuía: 37% em Vitória, 25,8% em Cariacica, 17,8% em Vila Velha, 17,2% na Serra e apenas 1% em Viana.

Os dados referentes ao quadro de pessoal, mostram a maioria absoluta das pessoas que trabalham nessas organizações de caráter voluntário. Apenas 17% são remunerados. E para os que não são voluntários, a remuneração pode ser feita junto a convênios com órgãos governamentais de várias esferas, ou então de associações corporativas, congregações religiosas, patrocínio de empresas particulares. O próprio trabalho pode autofinanciar-se por meio de captação de recursos (CABRAL, 1994, p.14).

De onde vêm os recursos? A maioria, de convênios e sócios, seguido de doações, comercialização de produtos e alguma contribuição da família da criança.

Uma outra pesquisa realizada no Estado, que teve como objetivo avaliar o impacto da implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), na prática dos Assistentes Sociais que atuam na área infanto-juvenil das Organizações Não-Governamentais, traz mais algumas informações que merecem apreciação.

A pesquisa, intitulada “A Prática Profissional do Assistente Social junto aos Programas de Criança e Adolescente na Cidade de Vitória”, sob coordenação da professora Vania Maria

Manfroi, pesquisou doze Organizações Não-Governamentais da cidade de Vitória que possuem em seu quadro de profissionais ao menos um Assistente Social. O objetivo era verificar nos programas e projetos existentes se houve transformações significativas na atuação do Assistente Social após o ECA, e quais foram essas transformações.

Quanto à data de fundação, a maioria das organizações pesquisadas surgiu na década de 90. Segundo o estudo, as instituições religiosas continuam participando significativamente das ações sociais voltadas à criança e ao adolescente, tendo permanecido nesse cenário que lhe é tão peculiar (CAMPAGNARO, 2001, p.21). Essa presença, em alguns casos, tem dificultado o desenvolvimento das atividades propostas, como registrado pelas pesquisadoras em uma das entrevistas:

“nós somos uma entidade que temos como entidade mantenedora uma Igreja, e nem tudo a gente leva ao conhecimento da Igreja porque a Igreja tem a sua função e o projeto como entidade social tem outra função, apesar de que permeia um pouco a questão do cristianismo, mas em alguns momentos já teve, por exemplo, de nós prepararmos a participação num evento e chegar na hora falar: olha, não, as crianças não vão porque não tem nada a ver, é um evento que vai estar enfocando outras coisas (...) não entende que aquela atitude faz parte de toda uma questão pedagógica”.

A maioria das organizações é mantida com recursos provenientes de parcerias com a Prefeitura, órgãos ligados ao governo e empresas privadas.

Com relação ao trabalho dentro das organizações, os Assistentes Sociais relatam possuir poder de decisão nas entidades, participando, freqüente e diretamente, da formulação dos programas desenvolvidos, não sendo esse fator considerado como um entrave burocrático para a execução das atividades (CAMPAGNARO, 2001, p.29). Entretanto, o que tem sido considerado um fator negativo para o desempenho profissional em quase todas as ONGs é a questão do espaço físico, tanto no que diz respeito ao desenvolvimento das atividades do projeto, quanto da própria atividade desenvolvida exclusivamente pelo Assistente Social. O relato a seguir evidencia a situação precária para o desenvolvimento da prática profissional:

“A nossa sala a gente divide com a Secretaria. Às vezes quando está havendo atividades de Secretaria e chega alguém para o Serviço Social, ou você interrompe a atividade da Secretaria ou o atendimento”.

Os trechos citados expõem, resumidamente, a realidade do trabalho de muitas ONGs no Estado. Muitas vezes as atividades só são realizadas porque há um comprometimento muito grande dos envolvidos. Esse fato evidencia as implicações dessa modalidade de intervenção social para o trabalho, um dos temas que serão aprofundados mais à frente.

4. ANÁLISE DA DISCUSSÃO SOBRE TERCEIRO SETOR NO BRASIL

4.1 Proposta metodológica

Para a concretização dos objetivos propostos para este estudo, a modalidade de pesquisa adotada foi uma *consulta bibliográfica*, que nas palavras de Ângelo Domingos Salvador (1986, p.10) é a denominação dada aos estudos quando se utilizam subsídios, literatura corrente ou obras de autores modernos.

A proposta da pesquisa teórica uniu-se aos caminhos a serem traçados aqui, uma vez que o objeto de investigação é o arsenal literário selecionado sobre o tema do terceiro setor no Brasil, sobretudo os escritos referentes à ação das ONGs; e é nele que concentraram-se nossos esforços de pesquisa.

Utilizamos a técnica ou conjunto de técnicas de *análise de conteúdo*. A proposta de Bardin nos interessa na medida em que traz subsídios a um maior aprofundamento na leitura dos textos, e, enquanto esforço de interpretação, a técnica descrita por ela atrai o investigador interessado pelo “escondido, o latente, o não-aparente, o potencial de inédito (do não-dito), retido por qualquer mensagem” (1977, p.9).

A utilização de tais instrumentos de investigação de documentos propõe-se a tentar desvendar aquilo que não é óbvio à uma primeira leitura, ou como melhor explica Bardin (1977, p. 28), dizer não à “ilusão da transparência dos fatos sociais”, recusando ou tentando afastar os perigos da compreensão espontânea. Isso nos direciona à uma leitura crítica dos documentos, buscando extrair dali subsídios que nos levem às respostas das questões elaboradas

preliminarmente – ou apontem caminhos –, e para as outras tantas que surgem no decorrer do processo. Por conseguinte, a *análise de conteúdo* é um método que depende do tipo de fala a que se dedica e do tipo de interpretação que se pretende como objetivo. Assim, nas palavras de Bardin, “a técnica de análise de conteúdo adequada ao domínio e ao objetivo pretendidos, tem que ser reinventada a cada momento, exceto para usos simples e generalizados” (1977, p.30).

No nosso caso, a pré-análise dos documentos envolveu a leitura livre de bibliografia acerca do tema terceiro setor, com ênfase na produção que trata de ONGs, para posterior escolha dos documentos a serem investigados mais a fundo na pesquisa. A partir daí, segundo a descrição de Bardin, foi preciso tratar o material, o que significou codificá-lo:

A codificação corresponde a uma transformação – efetuada segundo regras precisas – dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão [...] (1977, p.103).

Para codificar o material, produziu-se um sistema de categorias. Na consulta dos textos selecionados referentes à área de interesse do estudo, a leitura focou os seguintes itens de sentido – categorias a priori:

- se o autor do texto atua (ou fala a partir da perspectiva situada) dentro das organizações em questão (ONGs);
- se ele cita ou deixa clara a influência marxista em suas análises sobre o tema;
- se concentra-se na apreensão do fenômeno do terceiro setor considerando a totalidade social;
- se baseia-se em casos específicos e delimitados;

- se busca a compreensão dos efeitos de tais atividades em relação ao sistema capitalista – considerando a complexidade de fatos que permeiam a atuação dessas organizações;
- se enfatiza os resultados práticos, imediatos e os números referentes às ações de Organizações Não-Governamentais.

A partir dessa observação, foi feita a separação dos discursos dos autores de cada corrente identificada, com posterior enquadramento e contraposição dos mesmos, visando à sistematização dos argumentos de modo a atender às questões propostas por este estudo. A tentativa foi retirar dos discursos/textos pesquisados, suas motivações intrínsecas – que podem estar explícitas ou não –, para que pudéssemos a partir disso compreender o sentido da argumentação exposta. Ou seja, analisando trechos que podem indicar uma perspectiva de dentro ou uma fala baseada na percepção externa do fenômeno, acreditamos poder atingir o nosso objetivo principal de análise. Sintetiza Bardin:

o que se procura estabelecer quando se realiza uma análise [de conteúdo] conscientemente ou não, é uma correspondência entre as estruturas semânticas ou lingüísticas e as estruturas psicológicas ou sociológicas (por exemplo: condutas, ideologias e atitudes) dos enunciados. (BARDIN, 1977, p.41).

Através dessa indicação, fizemos uso dos escritos – e para essa tarefa foi necessário em alguns casos separá-los, desmembrá-los, agrupá-los – e a partir deles retiramos as informações e os sentidos que atendiam à questão de interesse do trabalho.

Assim, propusemos um trabalho nos moldes em que expõe Salvador (1973, p.11), para quem a pesquisa bibliográfica deve trazer contribuições originais, ao menos em termos de uma *nova sistematização*. Ainda, contribui Demo (2000, p.20), a pesquisa teórica é dedicada a “reconstruir teorias, conceitos, idéias, ideologias, polêmicas, tendo em vista, em termos

imediatos, aprimorar fundamentos teóricos e, em termos mediatos, aprimorar práticas; (...) trata-se de desconstruir teorias, para reconstruí-las em outro patamar e momento”.

Como fontes preliminares, pode-se citar a reflexão desenvolvida pelos autores MONTAÑO (2003), NETTO (1995), SOARES (2002), LANDIM (1993; 1998; 2000; 2001), FERNANDES (2002), BRESSER PEREIRA (1999), GOHN (2003), SILVA (2001), BEHRING (2000; 2003), TEIXEIRA (2002) como ponto de partida da investigação. A esses nomes certamente somaram-se outras obras (livros, documentos, periódicos, artigos) que se apresentaram relevantes no curso da pesquisa.

4.2 Contraposição entre os argumentos sobre o tema do terceiro setor e acerca do trabalho das ONGs

Nesta etapa do estudo, o objetivo será contrapor discursos sobre a temática em jogo. O estudo do terceiro setor suscita diversos questionamentos, e é amparado por análises de correntes diversas. Optamos por checar o trabalho de autores que criticam a modalidade, norteados pela visão marxista, e contrapor essa posição com os argumentos de um grupo que fale a partir de um ponto de vista mais voltado para a prática no terceiro setor. Para o debate, analisaremos o discurso das ONGs, por considerarmos a produção teórica deste grupo específico de organizações, mais densa e sistematizada que a de outros integrantes do conjunto intitulado terceiro setor.

A modalidade de ação na área social, exercida pelos grupos pertencentes ao rol não-governamental é acompanhada de um posicionamento teórico/prático específico. Seja dos ativistas ou estudiosos que se colocam a favor da atividade, ou a descrevem fazendo uso de

estatísticas e/ou estudos de caso, seja dos críticos que exibem uma perspectiva contrária ou questionadora ao trabalho dessas organizações. Desvendar as nuances que direcionam tais pontos de vista será o objeto de estudo nesta etapa.

Um ponto observado foi que os autores, em suas argumentações, vão alinhando-se, direta ou indiretamente, em pólos, junto aos que tratam a questão de maneira ao menos semelhante. Com relação às indagações que se acumulam a respeito dessa modalidade de ação social, desenvolvida no seio do terceiro setor – termo que terá sua validade questionada em alguns momentos – pode-se considerar que emergem dois posicionamentos principais: de um lado, a perspectiva dos autores e ativistas das organizações, - mais especificamente, estamos lidando com nomes ligados à categoria das ONGs - e, em oposição a essa visão, a crítica dos autores de influência marxista que reclamam a ineficácia dessas ações e a funcionalidade das mesmas para com o sistema capitalista, com o projeto neoliberal de afastamento do Estado.

Essa polaridade na argumentação, foi demarcada, neste estudo, pelo fato de essas perspectivas representarem *os expoentes mais significativos* das abordagens contraditórias identificadas, em cada um dos pólos de análise da temática do terceiro setor. É óbvio que há autores que se situam entre uma tendência e outra, porém a oposição crucial se dá entre os “militantes” do terceiro setor – no caso, das ONGs - e os críticos de influência marxista.

Landim (2001) apimenta o debate sobre a abordagem dada ao tema entre as diversas correntes, mostrando o nítido embate que temos o objetivo de destacar neste capítulo:

‘Intelectuais pedantes’, ‘herméticos’ ‘da torre de marfim’, de um lado; ‘intelectuais ressentidos’, ‘baixo clero’ ou ‘mal vulgarizadores’, de outro – as acusações frequentaram [frequentam?] os diferentes corredores [falo também a partir de observações pessoais], cada campo ilegitimando o outro a partir de suas propriedades específicas (LANDIM, 2001, p.8, grifo da autora).

Ao nos depararmos com a bibliografia, encaramos alguns fatos que dificultaram nosso trabalho. Muitas das informações, principalmente com relação à origem e abrangência dos termos terceiro setor e ONG não são claras, ou pior, são conflitantes de um texto para outro. O que se tentou fazer foi contrapor a exposição do tópico entre os autores, visando à aproximação aos nossos objetivos já traçados.

Portanto, apesar de, no curso do nosso trabalho, termos observado uma infinidade de organizações que, com origem histórica diversa, diferenças nas formas de organização e objetivos de ação, nos projetos políticos e em suas ações concretas, foram agrupadas sob um rótulo unificado, optamos por analisar os discursos em conjunto, e inclusive, essa carência conceitual será um dos alvos de debate mais à frente.

Dividimos a discussão por temas específicos, tentando expor de forma mais clara os argumentos dos autores sobre cada tópico. Iniciamos esta parte, tratando da característica **imediatista** atribuída às atividades desenvolvidas pelo terceiro setor. Em seguida, tentaremos expor os conflitos encontrados na bibliografia com relação à **origem das ONGs**, **conceito/terminologia** e **abrangência**, ou seja, problemas com relação ao termo terceiro setor ou à denominação ONG, e conflitos quanto às entidades que compõem ou não o grupo. Essa questão acaba por refletir-se na própria construção de identidade do campo. Em continuação, trabalharemos a argumentação existente a respeito do **caráter não-governamental** e **não-lucrativo**, atribuídos a muitas organizações, mediando estes temas com a questão recorrente da luta por **autonomia** de tais entidades, e, conseqüentemente, abordaremos a intermediação do governo nesta área. Dando seqüência, o debate volta-se para o item **financiamento** das ONGs e **burocracia**, e adentra na parte mais polêmica: o **afastamento do Estado** de funções sociais consideradas de sua responsabilidade, tema que configura-se como carro-chefe da

análise crítica sobre o assunto. Finalmente, encerra-se essa etapa – sem contudo considerarmos o assunto finito, e sim por limitações do estudo – com os reflexos do desenvolvimento das atividades do terceiro setor para as **condições de trabalho** de seus membros e aos profissionais de áreas sociais. A escolha dos tópicos corresponde às questões recorrentes na maioria dos textos sobre a área de estudo escolhida, e não tem a intenção de esgotar todos os possíveis questionamentos sobre o assunto.

4.2.1 O debate sobre o imediatismo atribuído às atividades no terceiro setor

Uma das questões que se formula sobre o tema, trata do **imediatismo** a que muitos críticos se referem, quando analisam as iniciativas das chamadas organizações da sociedade civil, já que tais ações, em sua maioria, não se caracterizam por tentativas de mudanças estruturais. A principal queixa nesse sentido faz referência à ausência de continuidade de alguns projetos desenvolvidos por grupos no terceiro setor, bem como sua atuação localizada, como por exemplo a Campanha Natal Sem Fome, que se propõe, como o próprio nome indica, a cuidar da distribuição de alimentos a pessoas carentes na época do Natal. Para Montañó (2003, p.18), o problema consiste em ignorar o fato de que se tratam de ações emergenciais que, dando respostas imediatas e assistenciais, não resolvem a médio e longo prazos as causas da fome e da miséria, gerando ainda uma relação de dependência da população por estas ações.

Observemos o mote proclamado por muitas ONGs: “Pensar local, agir local”. A máxima resume a intenção de muitos desses projetos, e nesse sentido a visão de Montañó é apoiada pela análise de Sader (2003), sobre a participação destas organizações no Fórum Social Mundial. Segundo o último, a composição do Comitê Organizador inicial dos fóruns contava com a presença maciça de Organizações Não-Governamentais, fato que impôs um “viés

particular” ao encontro, ainda que mantivesse seu caráter questionador ao projeto neoliberal (SADER, 2003, p.85). Para ele, o fato de as discussões girarem em torno de temáticas localizadas, ou mesmo fragmentadas, limita a formulação de propostas alternativas ao neoliberalismo. Inclusive, pontua Montaña (2003), a atuação e a argumentação desenvolvida pelos representantes do terceiro setor seria responsável pela transferência da noção de “lutas sociais”, “confronto” para a promoção do consenso, das parcerias. E acrescenta que a função social das atividades do terceiro setor é: “agir de modo desarticulado, imediato, direto, nos ‘problemas singulares’, numa realidade destotalizada, deseconomizada, despolitizada, imutável, sem história” (MONTAÑO, 2003, p.243).

A natureza da luta social se altera, segundo Sader (2003); e o protagonismo das Organizações Não-Governamentais nas discussões e no posicionamento contra o neoliberalismo, analisando sua presença no Fórum Social, é um sinal do caráter ainda defensivo – e impotente para lutar por uma hegemonia alternativa à ordem vigente –, reitera, dessa luta (p.87). E o mesmo autor continua sua argumentação, pontuando que, enquanto os velhos componentes da esquerda foram enfraquecendo ou perdendo expressão, o campo de resistência ao neoliberalismo foi sendo ocupado pelas ONGs, o que afastou o campo das questões políticas, da reflexão e de propostas estratégicas (SADER, 2003, p.88).

Num artigo de Luís Antônio Giron⁴, intitulado “Ongs se dão bem no inferno!” , a problemática é reforçada: “hoje, as ONGs estão enquistadas no tecido social e prometem metástases as mais monstruosas. Elas não alteram a situação de risco, antes a prolongam. Não tocam no fundo das questões: produzem panacéias”.

⁴ GIRON, Luís Antônio. Ongs se dão bem no inferno! **Aol Notícias**. Disponível em: <http://noticias.aol.com.br/colunistas/luis_antonio_giron/2005/0012.adp>. Acesso em: 2 maio 2005.

Há quem argumente sobre a questão dando um tom diferente à polêmica. A conclusão do trabalho de Cabral (1994), sobre as ações não-governamentais na Grande Vitória, citado no capítulo precedente, aponta as razões para que as iniciativas citadas tenham dificuldade em vislumbrar propostas de maior duração, ou que produzam efeitos futuros concretos. Ela destaca que em sua maioria, as organizações visitadas para a pesquisa passam por carências de toda sorte, fato que impossibilitaria uma visão além do “aqui e agora” : “a preocupação com o básico do dia-a-dia, não os deixa ser capazes de uma reflexão a médio e longo prazos”(CABRAL, 1994, p.21).

Com relação à discussão exposta, alguns militantes dessas organizações têm um ponto de vista bem definido. A Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida foi criada em 1993 e pregava que:

O combate à fome deve ser encarado não apenas como questão econômica e social, mas sobretudo ética: afinal, a fome de milhões de pessoas mancha a *dignidade* de uma nação inteira. Se suas causas remetem a processos históricos, sua reprodução se sustentaria também sobre a *indiferença* daqueles que compartilham com os indigentes as mesmas ruas e as mesmas cidades. A luta contra a fome seria também uma luta de *conscientização* da sociedade, sendo a *solidariedade* um valor básico a ser fortalecido, na contra-corrente da ‘lei de Gerson’ (LANDIM, 1998, p.243, grifo da autora).

Landim (1998, p.245) sintetiza os principais pontos de debate no caso da campanha idealizada por Betinho: tratava-se de campanha assistencial despolitizada, ou espaço de novas formas de organização popular, ou de construção da sociedade civil? Resposta funcional a redefinições do papel do Estado e a perspectivas neoliberais, ou resgate de uma intervenção a partir da sociedade na construção de referências públicas para interpelar o Estado? Campo de afirmação da caridade, ou dos direitos sociais?

Os envolvidos na campanha mencionada sempre eram questionados acerca da validade do projeto, acusado de superficial e imediatista. Os críticos, ainda, não pouparam o projeto pelo

fato de não promover discussões mais sistematizadas sobre a Fome no país. Não houve, de fato, no curso do movimento, momentos em que se discutiu com profundidade questões “teórico-políticas” sobre a fome e a miséria. Porém, o sociólogo Herbert de Souza, idealizador do projeto, retrucava:

[...] é como se o simples fosse sempre falso, o complexo é que é verdadeiro; se o intelectual tem a chave do complexo, por que vai dar a graça da simplicidade para os outros? Tudo bem, vamos fazer uma lista de complexidades, é infinita. Agora me diga o que, no processo social, no processo político, não se realiza através de uma seqüência de gestos que podem ser perfeitamente identificáveis, na sua mais completa simplicidade? [...] Getúlio mudou a história com um tiro, um gesto simples...(LANDIM, 1998, p.246, nota 2).

O discurso majoritário entre os militantes opunha teoria e prática: “em contraposição à teorização, o ato, mesmo individual, pode romper com o usual, produzir o inesperado e fazer a diferença no rumo das coisas” (LANDIM, 1998, p.246). Descreviam o movimento como sendo de caráter pragmático, tratava-se de *agir*, e não *discutir* – mote também reafirmado e distintivo da campanha que, por seu sucesso em termos de número e qualidade de adesões, “certamente colocava concretamente na mesa uma revisão de antinomia conhecidas do senso comum militante como ‘assistência X política’, ‘emergencial X estrutural’, ‘ação imediata X projeto histórico’, ‘lucro X responsabilidade social’, etc”, coloca Landim (1998, p.246).

Landim (2001) cita Francisco de Oliveira, que traz algumas palavras ao debate sobre o posicionamento prático-teórico dos envolvidos nas atividades de grupos não-governamentais. Para ele, o ângulo de onde argumentam as ONGs é um diferencial, “um dado novo na complexidade da sociedade (...). São um ‘lugar’ de onde fala a nova experiência, de onde não podia falar o Estado, de onde não podia falar a Academia, de onde só podia falar (...) uma experiência militante” (OLIVEIRA apud LANDIM, 2001, p.2).

O ângulo de análise das entidades traz uma possibilidade de produção teórica diferenciada. A mesma autora destaca o peso da pesquisa realizada dentro das organizações, muitas vezes com base em centenas de documentos que circulavam informalmente, e que contribuíram para dar visibilidade e reconhecimento ao fenômeno – dados que não poderiam ser sistematizados em instituições acadêmicas (Landim, 2001, p.9).

Montaño discute a oposição teoria versus prática, pontuando que as motivações que impulsionam ações sociais devem sempre ser balizadas pela teoria, pela análise da realidade, desmistificando os fenômenos instrumentalizados pelo neoliberalismo. Destaca: “o ‘pessimismo da razão’, como nos ensinou Gramsci, não cancela o ‘otimismo da vontade’, sempre que sustentados no *realismo da análise*” (2003, p.18).

4.2.2 Conflitos teóricos com relação à origem histórica, conceitos, terminologia e abrangência do fenômeno

Existem controvérsias no tratamento do tema sob os pontos de vista terminológico e conceitual, além de algumas confusões relacionadas à origem das entidades. Carlos Montaño (2003) realizou um estudo abrangente sobre o assunto, com grande revisão bibliográfica, e viés questionador. O autor começa destacando as debilidades do conceito terceiro setor, termo que, em seu livro, utiliza sempre entre aspas, pois considera que a expressão tem sua origem ligada a visões segmentadoras da realidade social, e tem forte funcionalidade com o atual processo de reestruturação do capital. É para ele, portanto, um “conceito ideológico portador da função de encobrir e desarticular o real” (p.16). Ele pontua, também, que o termo terceiro setor - *third sector* - tem procedência norte-americana, e que foi cunhado por “intelectuais orgânicos do capital”, o que sinaliza clara ligação com os interesses de classe.

Da Paz (2005, p.18) corrobora com Montañó no sentido de que não considera terceiro setor um termo neutro, uma vez que é oriundo do vocabulário sociológico norte-americano, país em que o associativismo e o voluntariado fazem parte de uma cultura política e cívica baseada no individualismo liberal.

Da mesma forma, a denominação Organização Não-Governamental (ONG) é um termo que foi apropriado no Brasil mas que tem origem norte-americana. Contudo, para alguns autores, é natural que se aproprie o nome cunhado no exterior, e quanto à “importação” do título, Landim (1993, p.11) pontua que, assim como vários outros termos vindos de fora, que fazem parte da história cultural e política do Brasil, este é um nome que adaptou-se e se “retraduziu” em função de relações e dinâmicas sociais. E considera que a partir dessas constatações faz sentido estudar um termo estrangeiro “enquanto categoria socialmente construída na sociedade brasileira”. Ela coloca ainda, em outro texto, que o termo internacionalizado ganhou visibilidade por aqui, enquanto categoria social, ao distinguir um conjunto de organizações *sui generis* que guardavam certas características, posições e papéis análogos no Brasil e em algumas sociedades da América Latina (e não só) (LANDIM, 2001, p.2).

Carlos Montañó lista de forma clara os que ele chama de “pressupostos do debate do ‘terceiro setor’”, que são os argumentos principais utilizados no discurso dos ativistas e teóricos do terceiro setor. Seu texto contribuiu muito para a sistematização teórica que é proposta nesse estudo. Um dos pontos destacados por ele é a *separação e autonomização entre Estado, mercado e “sociedade civil”* (transmutada em “terceiro setor”).

Pontuando itens que para ele representam as fragilidades do termo, e conseqüente falta de rigor teórico, começa pela questão: “primeiro” ou “terceiro” setor? Segundo Montañó (2003),

quando os teóricos entendem o conceito de terceiro setor como superador da dicotomia público/privado, este é verdadeiramente o “terceiro” setor, após o Estado e o mercado, primeiro e segundo, respectivamente. Assim, o desenvolvimento de um “novo setor” viria dar as respostas que supostamente o Estado já não pode dar e que o mercado não procura dar. O terceiro setor seria a articulação/intersecção materializada entre ambos os setores. Porém, quando certos autores consideram o terceiro setor como a sociedade civil, Montaño avalia que historicamente ele deveria aparecer como o “primeiro”. Essa falta de rigor demonstra para ele a não consideração da história como parâmetro da teoria (2003, p.54).

Da Paz (2005) afirma que o questionamento refere-se à falsa separação entre Estado, mercado e terceiro setor, como se fossem zonas impenetráveis. E continua: “É possível que exista uma sociedade que se dê totalmente fora do mercado e do Estado?”. A autora, em seguida, complementa que as fronteiras entre sociedade civil, Estado e mercado são o resultado de um movimento da história e, portanto, não podem ser estabelecidas *a priori*, como se não houvesse influências e interfaces (DA PAZ, 2005, p.18).

Sobre esse tópico, Fernandes (2002, p.20) discute que, apesar de alguns preferirem denominar o fenômeno das associações voluntárias como um “primeiro setor”, por considerarem que esta não é uma invenção recente, ou seja, por sua antecedência lógica e histórica, expõe que a novidade estaria nas proporções atuais em termos de números, em expansão geométrica, e padrões de relacionamento. Ou seja, apesar de não se caracterizar como uma modalidade de intervenção nova, atingiu um patamar diferenciado que a destacaria como um “setor” entre o Estado e o Mercado.

Para Montaño, “falar de ‘primeiro’, ‘segundo’ e ‘terceiro’ setores tem o efeito político e ideológico de *segmentar a totalidade social* (desmontando as articulações realmente existentes entre Estado, sociedade civil e mercado, mutuamente ligados) e *desistoricizar a realidade*” (2003, p.135). Sendo assim, apesar de pretenderem superar a dicotomia entre Estado e mercado, promovem uma segmentação tripartite da realidade social, e dessa forma mantém-se a polarização entre o público e o privado. O que o autor destaca neste momento é que no pensamento dos autores do terceiro setor, o Estado é visto como esfera exclusivamente pública, enquanto o mercado, como esfera exclusivamente privada. Apenas o chamado terceiro setor conseguiria articular o público e o privado (p.135). Daí, continua, a discussão operada por eles se torna reducionista e mistificadora, pois equalizam-se todas as organizações deste setor como tendo origem privada e finalidade pública. E critica:

Se uma fundação ou uma empresa tem origem privada, contrariamente uma associação de vizinhos ou uma creche comunitária tem origem pública. Se uma ONG e um movimento social podem ter finalidade pública, no entanto uma fundação ou a intervenção de um candidato a vereador certamente tem finalidade privada. Nesta homogeneização perde-se a diferenciação (mais uma vez) entre as entidades do chamado ‘terceiro setor’ e não se consegue distinguir entre o caráter público ou privado da *origem*, da *atividade* e da *finalidade*. (2003, p.136)

A questão mencionada na citação acima nos leva a outro obstáculo à sistematização do estudo sobre o tema. Trata-se das divergências entre os autores no que se refere às entidades que o comporiam o setor e à origem do termo Organização Não-Governamental (ONG), grupo sobre o qual escolhemos nos aprofundar neste estudo. No capítulo 3, tentamos sintetizar as informações mais precisas que se apresentam na literatura brasileira sobre a origem das ONGs, e sobre a abrangência do conjunto que se aglomera sob o mesmo título – terceiro setor –, porém, diferenças entre as fontes são inevitáveis.

Montaño (2003, p.55) expõe alguns conflitos de informações sobre o nascimento do terceiro setor. A maior parte dos documentos aponta para a idéia de que o fenômeno teria surgido nas

décadas de 60 e 70, com o auge dos “novos movimentos sociais” e das “ONGs”. Para outra corrente teria surgido na década de 80; com a preocupação acerca da dicotomia público/privado. Seria uma categoria vinculada às instituições de beneficência, caridade e filantropia, dos sécs. XV a XIX (no Brasil com as Santas Casas de Misericórdia, Cruz Vermelha)? Ou sua existência data da própria formação da sociedade, como os contratualistas analisam?

O mesmo estudo menciona ainda uma certa “confusão” que envolve a inclusão ou não de certas entidades no rol de organizações do terceiro setor. No IV Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor, organizado pelo GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas) em 1996, definiram-se como organizações do terceiro setor: organizações privadas, não-governamentais, sem fins lucrativos, autogovernadas, de associação voluntária. Alguns autores apenas incluem as organizações formais, outros contam até as atividades informais, individuais, como um bazar beneficente organizado por amigos (MONTAÑO, 2003, p.55). Para alguns as fundações empresariais seriam excluídas, em outros casos, os sindicatos, os movimentos políticos insurgentes, as seitas seriam ora pertencentes, ora excluídos do conceito.

Montaño dá continuidade a essa parte que trata dos problemas da terminologia afirmando que este é um conceito que mais confunde que esclarece, pois

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, 2003, p.56).

O problema também é destaque na análise de Da Paz (2005), que inclui também a noção de sociedade civil implícita em algumas interpretações:

Entre as várias críticas conceituais, há uma central: a pretensão de substituir o conceito de sociedade civil pelo termo “terceiro setor”, o que pode ser verificado pela homogeneização conceitual de atores e sujeitos tão diferentes entre si e muitas vezes antagônicos, como a filantropia empresarial, as entidades de assistência social, a ação caritativa e religiosa, os movimentos sociais, as associações comunitárias, os trabalhos educativos e organizativos, a assessoria técnica, as ONGs e até mesmo a cooperação internacional (p.18).

A autora defende que a maior consequência desse equívoco conceitual é a anulação das diferenças, a diluição dos conflitos e das contradições, que são vetores de mudanças e transformações. Assim, para ela, é preciso que se reconheça que do ponto de vista da origem histórica, valores, projetos políticos e ações concretas, as diversas organizações diferem entre si, mesmo quando se encontram e se aproximam em fóruns de debates e em lutas específicas (DA PAZ, 2005, p.19).

Sendo assim, faz sentido, mesmo que de maneira breve, mencionar a questão da concepção de sociedade civil implícita nesses discursos. No caso particular das ONGs, elas se construíram num pólo político onde predominaram as concepções de sociedade civil enquanto espaço de disputas de interesses e de criação de hegemonia, de acordo com Landim (2001, p.15). Entretanto, no decorrer dos anos 80, o termo sociedade civil foi sendo apropriado por concepções liberais e usado em sentidos bem diversos dos precedentes:

Através de agências internacionais, sobretudo norte-americanas, a idéia de ‘sociedade civil’ tornou-se marcada pelas noções de homogeneidade e colaboração, não se excluindo dentre seus usos e abusos a funcionalidade em projetos de retração do Estado e legitimação de políticas meramente compensatórias. É um conceito que tem sido usado para justificar estratégias políticas potencialmente incompatíveis, com predominância, no Brasil, das conotações liberais em seus diversos matizes (LANDIM, 2001, p.15).

A formação da identidade das ONGs como um conjunto também percorreu um caminho nada lógico. Landim (1993, p.8) analisa os processos através dos quais as organizações “de assessoria e apoio”, ou “a serviço dos grupos e movimentos populares” – durante a maior parte de sua história sem um nome que as reconhecesse conjuntamente – se transformaram em

“ONGs”. Reconhece que o campo de atuação dessas entidades se confunde, tornando complicada uma definição objetiva como forma de “grupo”.

A designação ONG, por si só, carrega alguns entraves de ordem terminológica e conceitual. O problema do enquadramento de diversos tipos de entidades, em uma categoria geral, também é uma preocupação entre seus membros. No geral, essas organizações vivem fortemente a tensão entre serem movimento ou instituição, movimento ou ONG, o que se explicita em contextos diferenciados, quando inclusive, se auto-classificam de modo variado. Assim, freqüentemente, estamos diante de movimentos sociais em grande parte compostos por ONGs (e o de mulheres, ou o ambientalista, talvez os mais evidentes), ou mesmo diante de processos de construção de identidades e sujeitos políticos em que as chamadas ONGs têm peso (como negros, crianças e adolescentes, portadores do HIV, etc.) (LANDIM, 1998, p.84, nota 25).

Assim, como é discutível o enquadramento de organizações, entidades, iniciativas individuais e outros projetos como pertencentes ao terceiro setor, como um conjunto, é complicado que se equiparem atividades tão distintas, realizadas das mais diversas formas, agrupando-as sob o título ONG. Por exemplo, algumas atividades de prestação de serviços a pessoas excluídas poderiam aproximar o trabalho de certos grupos ao das associações filantrópicas, ou de assistência social. Ou, por sua dedicação à política na área não-governamental, seria possível estabelecer continuidade entre sua ação e a desenvolvida nas últimas décadas, no país, por parte de organizações representativas de grupos de interesses, como sindicatos, associações de moradores, associações profissionais.

Mas, na concepção de Leilah Landim, é justamente na distinção, “eternamente produzida e reproduzida”, com relação a essas outras formas de ação não-governamental, sem fins

lucrativos, que se estabelece para as “ONGs” as condições de construção da sua identidade e da sua constituição como corpo (1993, p.9).

Esta questão esbarra na complexa formação da identidade das ONGs. Leilah Landim fala de sua participação nesse processo. O fenômeno, com seu peso social e fluidez de contornos – e suas múltiplas possibilidades de apropriação – tem seu debate sempre renovado acerca da eterna questão da sua identidade. Para ela, “são disputas de significado colocadas como questão importante particularmente para uma associação como a ABONG, que abriga organizações ‘pioneiras’ na adoção tanto do nome, quanto das práticas e relações sociais que lhe deram a base objetiva de referência” (LANDIM, 2001, p.2). E reitera, usando as palavras de Francisco de Oliveira em uma conferência, que “a confusão, a alguém interessa”, certamente não à ABONG, conclui ela.

As questões de ordem semântica são de fato um entrave, não só à sistematização teórica do fenômeno, como também à construção da identidade das organizações e da legitimidade do seu trabalho. Landim fala da “elasticidade” de significados que envolve o termo, e dos sentidos que essa confusão produz

ONGs seriam alternativas da moda ao sistema que podem, no caos, ser positivas ou negativas, humanitárias ou desumanas. Seriam também novo formato de atuação social tendendo ao cinzento, característico dos tempos do esvaziamento do estado nacional. Mas esses exemplos – onde a fluidez literal da designação ONG presta-se a usá-la como espécie de bode expiatório em debates atuais mais amplos – são apenas sintomas de confusões semânticas mais sutis (LANDIM, 2001, P.3).

E conclui, alimentando o debate, pelo que se mencionou – e para fora do que ela chama de espaços cúmplices de discussão entre seus pares – tudo indica que, quanto mais se torna reconhecida socialmente, mais a sigla ONG se esvazia de significados específicos e distintos (LANDIM, 2001, p.4). Ela usa uma frase humorística : “*Quando acordou, tava morto!*” para

ilustrar o modo como as palavras perdem sentido em nosso tempo. Ela diz que “são astúcias de um sistema que, na sua face contemporânea e de forma particular, rouba significados e, com enorme rapidez, desorganiza e confunde relações e idéias construídas no tempo”.

E, de fato, os entraves que aparecem na própria definição dos termos estudados são, no mínimo, evidências de carências teóricas, além de serem um rico alimento para as críticas às atividades no terceiro setor.

4.2.3 Discussão sobre as atribuições *não-governamental* e *não-lucrativo* das organizações – reflexões sobre a questão da autonomia

O nome Organização Não-Governamental gera polêmica, já de início, devido à pressuposição de independência com relação ao governo, fato que na prática não se efetiva, para um grande número de instituições. Landim (1998, p.52) fala da questão da nomenclatura ONGs, mostrando que não foi uma escolha muito planejada. Em maio de 1986, no “Encontro Nacional de Centros de Promoção Brasileiros” os diretores das organizações ouviram pela primeira vez o termo classificatório ONG e debateram questões que marcariam um processo de afirmação de crenças e instâncias legitimadoras de um conjunto de entidades com um novo nome próprio. Nesses dias de encontro, debateu-se sobre a improbidade de uma definição por negação, o não-governamental. Mas a questão que se impunha era a apropriação do polissêmico termo ONG “antes que algum aventureiro o fizesse” (p.53).

Sobre o caráter não-governamental, existem muitos pontos polêmicos em questão. Fernandes (2002, p.23) justifica a negação “não-governamental” pelo fato de que no terceiro setor, presume-se que as organizações devam prestar serviços coletivos, que não passem pelo

exercício do poder de Estado. E destaca que tais entidades não dispõem do uso de violência para concretizarem iniciativas, e, além disso, suas políticas não são compulsórias e dependem da persuasão.

Sader considera que o próprio fato de se definirem como não-governamentais, explicita sua “falta de ambição de construir projetos hegemônicos alternativos, que não poderiam deixar de incluir Estados e governos, como formas de articulação do poder político e econômico nas sociedades contemporâneas” (2003, p.87).

Uma das prerrogativas divulgadas pelas ONGs é o seu caráter autogovernado, que pressupõe liberdade de ação. Apesar de divulgarem sua independência com relação ao Estado, muitas dessas organizações são financiadas por órgãos ligados direta ou indiretamente à máquina governamental, por meio de parcerias, como fala Montaño (2003). O Estado, ao estabelecer parceria com determinada ONG desenvolve uma tarefa seletiva, a partir da política governamental. Portanto, a escolha de uma ONG em detrimento de outra já demonstra a adequação – ou não – a um plano pré-estabelecido de parceria. Ou seja, a dita autogovernamentalidade encobre o fato de estarem *integradas* tendencialmente à *política de governo*. Alega a crítica dele que, assim, não têm a autonomia que pretendem ter dos governos (MONTAÑO, 2003, P.67).

Ainda, na análise de Montaño, o caráter não-lucrativo é discutível, pelo fato de que algumas fundações, braços assistenciais das empresas, não podem esconder seu claro interesse econômico por meio da isenção de impostos, ou da melhora de imagem de seus produtos, ou até na função propagandística que tais atividades exercem. Além disso, ainda deve-se considerar que grande parte dos recursos repassados pelo Estado a algumas organizações não

chega a seus destinatários finais, vide as organizações chamadas “pilantrópicas” (MONTAÑO, 2003, p.56).

No discurso da ONGs e de estudiosos do assunto, um ponto recorrente é o item autonomia. Uma das bandeiras das organizações no princípio de sua trajetória, essa questão sempre retorna à pauta, sobretudo em tempos de parcerias e de busca por recursos de procedência governamental. As conseqüências de uma aproximação com o governo estão presentes como riscos da atividade, e inclusive são de conhecimento de muitas entidades:

os medos da cooptação, da perda da autonomia, da manipulação dos governos, são comuns aos discursos dessas organizações que, mesmo com todos esses receios, se lançaram na arriscada aventura de encontros com órgãos governamentais, acreditando que as políticas públicas precisam ser feitas ‘em parceria’ com a sociedade civil, que o conhecimento produzido e acumulado por elas precisa e pode ser socializado (TEIXEIRA, p.121).

Segundo a fala da ABONG, as mudanças nas conjunturas política, econômica e social brasileiras, além das alterações na cooperação internacional, pressionaram as organizações a buscarem recursos públicos nas diferentes esferas de governo, como estratégia de sobrevivência, e , por outro lado, trouxeram dilemas e conflitos sobre a preservação de sua identidade e autonomia política, e sobre o papel das ONGs na sociedade brasileira (DA PAZ, 2005, p.10).

No trabalho realizado por Landim (1998, p.49), e como se tem dito em estudos sobre essas entidades, as “ONGs” existem numa ambigüidade de autonomia /dependência com relação a outros pólos institucionais com os quais se relacionam e em torno dos quais gravitam como igrejas, partidos, universidades, sindicatos, órgãos governamentais, movimentos sociais, etc. – relações essas que também são fonte de distinções e desigualdade de posições dentro do campo, como explícito na fala da autora:

Não é à toa que autonomia é uma das palavras-chave no discurso das “ONGs” – têm sido várias as instâncias externas que conferem de alguma forma, com pesos diversos e em momentos diferentes, legitimidade ao campo, suas instituições, seus agentes, sendo questão tensa a necessária construção e reprodução da sua independência, enquanto corpo particular de organizações (LANDIM, 1993, p.9).

A correlação de forças entre as chamadas organizações da sociedade civil e os órgãos de governo são determinantes da sua atuação, e o dilema está presente em seu discurso. Teixeira (2002, p.111) pontua que “as relações de poder entre as ONGs e o órgão governamental são bastante assimétricas, comprometendo a autonomia dessas organizações, pois elas ficam sujeitas às diretrizes do seu ‘empregador’, ou, em outros termos, às direções políticas adotadas pelos governos”. Ou seja, como introduzido em parágrafos anteriores, o caráter não-governamental atribuído a tais entidades na verdade pode refletir-se numa dependência direta ou indireta das diretrizes governamentais.

A mesma autora destaca que, evidentemente, há outros canais pelos quais as ONGs podem atuar, mas no contrato de prestação de serviços, por exemplo, há outro impasse. Como só algumas ONGs serão selecionadas, elas são estimuladas a competir entre si, provocando divisões entre elas ou acirrando as já existentes. Em vez de fortalecer as redes e articulações das quais elas fazem parte, é possível observar que há fragmentação, com um conseqüente enfraquecimento político.

A relação do terceiro setor com o governo é de fato um tópico complexo. De um lado, o governo, e do outro lado da corda estão as ONGs, travando uma luta diária para a afirmação de suas ações, para financiamento, para recrutamento de voluntários ou para gerenciamento de suas atividades. Segundo a análise de Teixeira (2002, p.133), há um status diferenciado, de mais prestígio para a ONG, pelo fato de o projeto ser financiado por setores do Estado, como ministérios ou órgãos ligados a ele. Entretanto, muitas destas entidades ao

estabelecerem vínculos com o Estado, observam que esses encontros são responsáveis, inúmeras vezes, pela submissão e pela perda da independência que era tão valorizada na luta dessas organizações na época de sua institucionalização.

Essa consequência comum da aproximação com órgãos de governo é de conhecimento de muitos desses grupos, como retrata o discurso de um entrevistado da ABIA – Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids sobre as relações ONGs – Estado:

Alguns riscos reais estão presentes com esta proximidade. Entre eles a cooptação, o risco de virar uma organização ‘ mais técnica, menos política’, o perigo de estabelecer uma relação apenas com o governo federal e não com governos de estados e municípios, o que pode fazer com que, ao final do empréstimo do Banco Mundial⁵, não se consolidem parcerias com outros órgãos governamentais e da sociedade civil e o problema da Aids seja abandonado sem qualquer reação da sociedade (TEIXEIRA, 2002, P.117).

Ou seja, a contradição reside na condição de dependência que muitas vezes fica implícita nestas relações de financiamento, ou parcerias. A ONG, apesar de poder realizar seu trabalho devido aos recursos provenientes do governo, ou de agências especializadas, fica “amarrada” seja na execução propriamente dita, seja no direcionamento da verba, seja na prestação de contas. E ainda, em muitos casos, não há garantia de que esse dinheiro continuará entrando, ou se haverá a renovação do acordo.

Com relação aos “riscos” mencionados acima, existem falas que descrevem experiências e caminhos positivos para a concretização de projetos entre ONGs e governos, em que a colaboração é uma característica chave. No caso do CRJ – Centro de Referência da Juventude de Santo André, SP, a pressão de grupos de jovens organizados, sobretudo pela juventude petista, fez com que fosse criada uma Assessoria da Juventude como parte da Secretaria de Cidadania e Ação Social, no governo do prefeito Celso Daniel, que assumiu em 1997. A ONG

⁵ que no momento vigorava para a ABIA junto ao programa DST/Aids do Ministério da Saúde.

Ação Educativa foi chamada para ajudar na formulação do projeto do CRJ, que visava a promover um espaço de convivência, informação, expressão e articulação dos jovens (TEIXEIRA, 2002, p.115).

O resultado dessa ação foi uma intensa participação dos jovens, a discussão de suas reivindicações foi realmente uma prática do período, e houve constante troca entre os jovens do projeto e a prefeitura. Mas, existem detalhes nessa experiência que são cruciais para o resultado obtido, e são esses os pontos que devem ser sublinhados. A abertura de espaço para a parceria efetiva entre governo e ONG, desde a elaboração até a implementação de uma política, ocorreu no caso de Santo André porque o projeto político da prefeitura estava baseado numa concepção da *participação* como forma de dividir o poder com o conjunto da sociedade (p.121). De acordo com um membro da Ação Educativa entrevistado por Ana Cláudia Teixeira, houve uma série de fatores que corroboraram para o sucesso do projeto em questão : “foi uma confluência entre um apelo da juventude da cidade por políticas públicas voltadas especificamente para o setor juvenil, um projeto que a ONG desejava implementar e o empenho da prefeitura.”

Um dos itens a se destacar nesse caso foi que em nenhum momento, a implementação do CRJ foi totalmente entregue para a ONG *Ação Educativa*. A prefeitura sempre esteve à frente, assumindo o compromisso de dar sustentabilidade completa ao projeto, procurando atender às demandas da população (p.122). O governo não se eximiu de sua parcela de participação, e manteve-se como parte atuante e controladora durante o processo. E há um fato curioso a se destacar, mesmo com o estabelecimento de um diálogo entre os setores do governo, ONG e usuários, houve inúmeros momentos permeados por conflitos, considerados saudáveis no processo de implantação do projeto. Ou seja, o espaço foi literalmente um palco de debate, e o

Estado não se isentou de sua responsabilidade, sendo um dos atores chave no caso. E não houve, sobretudo, perda da autonomia da organização, um dos fatores que garantiu o sucesso do projeto.

4.2.4 Financiamento de ONGs – Acesso a recursos públicos - Burocracia

A questão do financiamento é crucial no debate sobre nosso tema, já que o trabalho desenvolvido no seio da atividade não-governamental é permeado por expectativas das ONGs com relação à captação de recursos, sejam provenientes de doação, de órgãos financiadores, governamentais, nacionais ou não. E ainda, é nítido que essa relação traz implicações à prática das organizações que recebem os recursos.

Em se tratando do acesso a fundos públicos nacionais, verificamos a existência, em nosso ordenamento jurídico, de três instrumentos legais de repasse de recursos para as organizações sem fins lucrativos. São eles *subvenções sociais, auxílios e contribuições* (Lei 4.320/64), *convênios* (Lei 8.666/93 e IN nº01 de 1997) e *termo de parceria* (Lei 9.790/99). Da Paz (2005) destaca ainda outros mecanismos de acesso a recursos públicos de forma indireta, por meio de imunidades e isenções tributárias e os incentivos fiscais para doações.

A Constituição Federal dispõe sobre a imunidade de impostos (a entidades de educação e assistência social sem fins lucrativos) e de contribuições sociais (a entidades beneficentes de assistência social). Na Lei 9.249/95, está previsto incentivo fiscal para as empresas que doam recursos para entidades sem fins lucrativos, qualificadas como OSCIP, e no ECA (Lei 8.069/90), há o estabelecimento de incentivos fiscais para pessoas físicas e jurídicas que doem para fundos de direito da criança e do adolescente (DA PAZ, 2005, p.25).

A relação de financiamento é permeada por expectativas de ambos os lados envolvidos. De acordo com os grupos estudados por Teixeira (2002, p.127), no caso do financiamento governamental, as ONGs esperam que, em seu relacionamento com o Estado, estes órgãos sejam “transparentes, abertos, partilhem o poder de decisão sobre os rumos dos projetos, sejam capazes de formular políticas públicas que incluam as perspectivas das organizações, sejam ágeis e que tenham confiança ao repassarem recursos”. Em contrapartida, retrata o texto, o Estado espera que as organizações “sejam eficazes, com boa capacidade interna de organização, com quadros profissionais bem qualificados, que estabeleçam uma relação de confiança com o governo e estejam em sintonia com os objetivos do programa a ser implementado”.

Os integrantes de entidades do terceiro setor reconhecem algumas dificuldades que aparecem durante o estabelecimento de tais relações. Um dos pontos destacados é a burocracia. Para as ONGs entrevistadas por Ana Cláudia Teixeira, existem alguns “entraves burocráticos” que atrapalham o exercício de suas atividades. Por exemplo, muitos sugerem que os inúmeros formulários a serem preenchidos fossem substituídos por um acompanhamento mais próximo do trabalho das organizações (TEIXEIRA, 2002, p.128). Em entrevista com um membro da Ação Educativa⁶, foi comentado com a autora: *“é lamentável que essas parcerias tenham um preço tão alto. Mais do que o tempo, elas consomem a alma do trabalho. Porque as prestações de contas são inúmeras e o trabalho é muito mais do que isso, principalmente aqueles trabalhos voltados aos portadores”* (2002, p.128, grifo nosso).

Por vezes, a própria natureza do trabalho fica em segundo plano. Os integrantes de organizações do tipo relatam ainda que nem sempre a questão defendida por eles é prioridade dos financiadores, ou seja, há a condição de os interessados conseguirem convencê-los de que

seus temas são suficientemente relevantes para mobilizar esforços e recursos governamentais. Falam, portanto, da pressão constante que têm que exercer para que consigam recursos para trabalhar. Isso evidencia a instabilidade dessa atividade e a inconstância nos projetos. O relato de um membro entrevistado por Teixeira explicita os fatos acima mencionados: *“não espere que por obra e graça de algum governante possa acontecer uma mudança se não for por pressão de um militante (...) Até não deveria ser a palavra de um governo, mas, enquanto governo, eu sinto que as coisas só acontecem mesmo quando tem essa pressão, quando tem essa organização (...)”*⁷.

Quanto aos mecanismos de fiscalização, surgem novos impasses. A legislação já prevê uma série de regras com relação à prestação de contas das ONGs à Receita Federal, ao Ministério do Trabalho, ao Cartório de Registro Civil, a Conselhos de Assistência Social, da Criança e do Adolescente e ao Ministério da Justiça. Ainda, quando há parceria com o poder público, há a prestação de contas ao órgão público que repassou os recursos, que é posteriormente analisada pelo Tribunal de Contas. Da Paz critica tais mecanismos, pelo fato de serem fragmentados, e de não existir comunicação entre os órgãos responsáveis por administrá-los, o que dificulta a efetiva fiscalização e controle sobre a ação das ONGs (2005, p.26).

4.2.5 O afastamento do Estado das funções sociais

Nesta parte da discussão, será analisado o ponto que se mostrou, no curso da pesquisa, o de maior relevância e o que gera, sem dúvida, a maior controvérsia com relação ao trabalho desenvolvido no seio do terceiro setor: a questão do afastamento do Estado de funções na área

⁶ Em São Paulo, 30/06/1999.

⁷ (fala de Ivair Alves dos Santos, Diretor do Departamento de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, Seminário Promoção da Igualdade de Oportunidades e Implementação da Convenção n.111, RJ, em 13/8/1999.)

social. Esse é o “carro-chefe” do discurso contrário à prática das ações intituladas de não-governamentais e não-lucrativas.

Os autores de posicionamento crítico defendem que a promoção das organizações não-governamentais seria uma estratégia para a desregulamentação do papel do Estado na economia e na sociedade como um todo. O trabalho que tais entidades desenvolvem na área social seria de obrigação do Estado. Gohn (2003, p.34) expõe a idéia de que o trabalho de instituições do terceiro setor é uma transferência de responsabilidades do Estado para “comunidades” organizadas, muitas vezes com a intermediação das ONGs, em trabalhos de parceria entre o público-estatal e o público não-estatal e, às vezes, com a iniciativa privada também.

A suposta briga entre o otimismo apregoado pelos militantes e o pessimismo na análise dos críticos representa, para Montañó (2003), o deslocamento do verdadeiro papel do Estado nas funções sociais. Desenvolve mostrando que na verdade, a “esperança” (e o otimismo) no suposto poder democratizador do terceiro setor pelos seus teóricos é irmã da “desesperança” (e do pessimismo) que estes têm em relação ao Estado democrático e de direito (MONTAÑO, 2003, p.18).

Daí, emerge novamente o tópico das parcerias entre governos e ONGs. A dependência do dinheiro público é perigosa no sentido de que condiciona as ações das entidades a seus financiadores, e mais, traz à tona a polêmica sobre qual seriam os verdadeiros interesses na promoção de projetos no terceiro setor, por parte do Estado.

Montaño (2003, p.47) considera que “[...] esta parceria entre Estado e as ‘organizações sociais’, mais do que um estímulo estatal para a ação cidadã, representa a desresponsabilização do Estado da resposta à questão social”. Esta pode ser considerada a tese central do autor, com que seguramente corroboram um grande grupo de teóricos:

O debate do ‘3º setor’ desenvolve um papel ideológico claramente funcional aos interesses do capital no processo de reestruturação neoliberal, no caso, promovendo a reversão dos direitos de cidadania por serviços e políticas sociais e assistenciais universais, não contratualistas e de qualidade, desenvolvidas pelo Estado e financiadas por um sistema de solidariedade universal e compulsória (MONTAÑO, 2003, p.19).

Montaño começa, a partir daí, a tecer uma relação estreita entre a chamada “reforma” de moldes neoliberais promovida no Brasil na década de 90, e a explosão do fenômeno das ONGs, e ainda com a exaltação do caminho proposto pelo terceiro setor. Conforme apontado no segundo capítulo, uma das justificativas para a chamada “Reforma Gerencial”, capitaneada por Luís Carlos Bresser Pereira, ministro no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi uma “crise da forma burocrática” pela qual o Estado era administrado (MONTAÑO, 2003, p.38). E uma das premissas da reforma proposta, seria aos poucos, transferir responsabilidades estatais a outros tipos de organizações.

Para Montaño (2003, p.41), o discurso base dessa retirada do Estado de certas esferas de atuação foi elaborado de forma a “culpar” o Estado burocrático e a Constituição de 1988 por sua ineficiência. Entretanto, para ele, essa desresponsabilização do Estado pelas questões sociais – diminuindo os fundos públicos para o financiamento de políticas e serviços sociais e assistenciais e privatizando-os – não foi justificada pela sua articulação com um novo projeto de desenvolvimento exigido pelo grande capital (financeiro/internacional), mediante os postulados do Consenso de Washington. “O argumento (ideológico) foi o contrário: 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” (p.41).

Dessa forma, o autor reitera, a Constituição de 88, resultado dos maiores avanços sociais e políticos atingidos pelo país até então, é acusada de promover o engessamento do aparelho estatal, nas próprias palavras do Presidente da República. O mesmo estudo acrescenta que, os representantes do governo FHC, alegavam que a existência de um Estado social “protencionista” era um problema para o país. Montañó, por sua vez, defende que o problema era sim a inexistência deste modelo, ou pelo menos, seu precário desenvolvimento: “não é a forte presença do Estado, mas sua privatização interna o que constitui o problema” (MONTAÑO, 2003, p.41).

O Programa Comunidade Solidária, apesar de ter sido um programa governamental, ou seja, que a priori não é considerado como ação no terceiro setor, merece menção, por seu simbolismo na estratégia do governo para a área social. A iniciativa, desenvolvida no primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso e capitaneado pela primeira-dama, Ruth Cardoso, é alvo de inúmeros questionamentos e é emblemático nas críticas ao posicionamento do Estado brasileiro dentro da lógica neoliberal. Segundo Teixeira (2002) o programa tinha a intenção de desmontar o clientelismo e o desvio de recursos nos quais estava baseada a política brasileira de assistência social, entretanto,

sob a égide da solidariedade, o programa tem tido como efeito a transferência das responsabilidades públicas para as comunidades, famílias e indivíduos, assim como o desmonte de espaços construídos na interface do Estado com a sociedade, selecionando suas ‘parcerias’ em articulações diretas do Executivo federal com organizações sociais (TEIXEIRA, 2002, p.122)

Sendo assim, a lógica de afastamento do Estado vai sendo montada, por meio de projetos sociais como o mencionado acima, além da promoção das ONGs e outras entidades/atividades

que compõem o terceiro setor. Entretanto, é muitas vezes alegado que não há por parte das ONGs a iniciativa de substituir o Estado, e, reiteram, nem os recursos que mobilizam poderiam sugerir essa possibilidade. Porém, os limites dessa aproximação se tornam tênues, uma vez instituídas as parcerias ONG-Estado. Ou seja, por mais que muitas organizações não corroborem com os argumentos neoliberais implícitos – e explícitos – sobre terceiro setor, estão amarradas a eles.

Nas palavras das filiadas à ABONG, a relação entre o poder público e as organizações da sociedade civil com respeito à co-gestão e à execução conjunta das políticas sociais, por meio de recursos públicos, “não pode ser utilizada pelo Estado como justificativa para elidir suas obrigações e responsabilidades com relação à implementação de políticas públicas universais” (DA PAZ, 2005, p.26).

Uma outra crítica contundente a respeito dessa modalidade de ação social, sobretudo entre a ala marxista, diz respeito à idéia de que, no projeto do terceiro setor, não se luta pelo poder estatal e/ou do mercado, pois eles seriam inatingíveis; “o que se quer é o poder que está ao alcance do subalterno, do cidadão comum, o ‘micropoder’ foucaultiano, criado nas associações e organizações comunitárias. Portanto, luta-se dentro da (e reforçando a) ordem capitalista” (MONTAÑO, 2003, p.141).

Além disso, o tema da perda da confiança social no mundo moderno é levantada do Carvalho (2005). Os indivíduos e grupos estão deixando de creditar confiança no saber teórico, nas ideologias, nas grandes instituições, no Estado. Assim, mostra a autora, a confiança parece ser creditada no próximo, no local, nas pequenas organizações que os próprios indivíduos

controlam e, por que controlam, parecem escapar a manipulações maiores (CARVALHO, 2005, p.57).

Montaño prossegue, apontando para a idéia de que houve uma mudança de caráter nas organizações e nos movimentos sociais, desde sua origem até a nossa época. Ele defende que, atualmente, em vez de uma estratégia de enfrentamento/negação ou de demanda/pressão contra ou dirigida ao Estado, o que se vê é um comportamento de parceria, de articulação com o Estado. Para ele, o mais grave é que “despolitiza-se o conflito”, e ainda: “a chamada ‘parceria’ não é outra coisa senão o *repassé de verbas e fundos públicos no âmbito do Estado para instâncias privadas*, substituindo o movimento social pela ONG” (p.146).

Entretanto, no interior do trabalho das entidades, o sentimento é outro. Para as organizações filiadas à ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – seu perfil está voltado para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável alternativo ao neoliberalismo e à globalização excludente, “em defesa da universalização de direitos, do acesso às informações públicas, do controle social das políticas públicas, dos mecanismos de democracia participativa e deliberativa” (DA PAZ, 2005, p.12).

O trabalho das ONGs vem sendo acompanhado por vários obstáculos, que aumentaram a partir dos anos 90, e as organizações estão cada vez mais conscientes dos desafios que enfrentarão no desenvolvimento de sua função. O texto de Da Paz argumenta que os objetivos das associadas à ABONG tiveram que adaptar-se às mudanças e desafios surgidos naquela década, fatos que geraram impactos imediatos nos critérios de seleção de parceiros, concentração temática e regional, além de maior exigência de eficiência organizacional e de desenvolvimento institucional, nas áreas de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e

transparência (DA PAZ, 2005, p.13). Os reflexos dessas mudanças no trabalho das entidades pode ser resumido na redução dos recursos financeiros e humanos, na introdução de técnicas de planejamento e avaliação, e na busca por novas parcerias de trabalho e por fontes de recursos, para garantir a sustentabilidade institucional.

A ABONG considera que a articulação de associações em forma de grupo representa por si só uma busca por parâmetros para suas relações não só com o Estado brasileiro, mas também com órgãos internacionais, agências de cooperação, sociedades civis nacionais e internacionais (DA PAZ, 2005, p.13).

Ao mesmo tempo em que se discute a situação de transferência de responsabilidades, e a funcionalidade do terceiro setor para com a reforma neoliberal em curso, surgem perguntas que nos inquietam. De fato, há despreparo e falta de sensibilidade por parte dos governos para determinadas questões/atividades que são atendidas com ações no terceiro setor. As ONGs que estão dentro das comunidades muitas vezes conhecem melhor as necessidades daquela população do que os órgãos governamentais (TEIXEIRA, 2002, p.129). Com isso, surge um impasse: não seria realmente mais eficiente que certas atividades ficassem a cargo de Organizações Não-Governamentais?

A experiência das ONGs mostra que há que se considerar, sem dúvida, os benefícios que determinados projetos trazem a seus destinatários, seja numa ação emergencial/localizada, ou numa que faça parte de um programa contínuo ou com maior abrangência. Teixeira (2002) admite os ganhos para o público-alvo, porém analisa a dificuldade de se avaliar tais resultados, em termos objetivos. Destaca alguns ganhos efetivos: no caso das ONGs-Aids estudadas em seu livro, foi garantida a distribuição gratuita de remédios aos portadores de

HIV, e as Organizações Não-Governamentais acompanham a distribuição e denunciam qualquer problema. Foi registrada uma queda de 38% na taxa de mortalidade pelo vírus nas regiões atendidas (TEIXEIRA, 2002, p.134).

No caso do projeto da ONG *Fala Preta!*, a luta gira em torno da certificação de que a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho – OIT seja cumprida no Brasil. Essa convenção trata do compromisso de se formular e aplicar uma política nacional que tenha por fim promover a igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e profissão, com o objetivo de eliminar toda discriminação nessa área. Com a ação da ONG mencionada, já se conseguiu implementar núcleos pró-igualdade em nove estados brasileiros. Tais núcleos realizam palestras e eventos envolvendo grupos discriminados como negros, mulheres, idosos, portadores de HIV e portadores de deficiência, de acordo com o estudo de caso de Teixeira (2002, p.135).

O projeto do CRJ de Santo André, citado em parágrafos anteriores, firmou-se para os grupos juvenis da cidade como um espaço de encontro, de exercício para aprender a lidar com a diversidade e pluralidade de opiniões, uma certa compreensão do que significa um espaço público (apesar de existirem divergências entre os grupos juvenis, as ONGs e os próprios funcionários da prefeitura sobre como usar o espaço físico do Centro) e, sobretudo, um espaço de expressão para os jovens. Como já havia sido destacado antes, os embates são necessários e benéficos ao desenvolvimento de projetos democráticos e efetivamente participativos (TEIXEIRA, 2002).

Ainda, na visão dos ativistas, as experiências mencionadas na pesquisa de Leilah Landim, citadas em diversos trechos deste trabalho, fazem sentido na medida que possam contribuir

para a promoção de valores e de resultados como a democratização, a promoção de cidadania e, cada vez mais, a interpelação do Estado ao nível das políticas públicas (LANDIM, 1998, p.71).

4.2.6 O trabalho no contexto do terceiro setor

Finalmente, trataremos dos reflexos da atividade não-governamental para a profissionalização de pessoas que atuam na área social. O fenômeno do terceiro setor gerou, sem dúvida, mudanças com relação à ocupação dos profissionais envolvidos em trabalhos sociais no país, e mesmo aos profissionais do Serviço Social.

Montaño analisa que se as políticas sociais são *a base de sustentação funcional-ocupacional* do Serviço Social e elas estão sendo significativamente alteradas, “*a profissão do Serviço Social tende a sofrer transformações relevantes* na sua demanda e campo de atuação, na sua modalidade de intervenção e no seu vínculo empregatício” (2003, p.244).

Para ele, esse “novo trato à ‘questão social’ afeta não apenas o tipo de prática, mas também o vínculo ocupacional da profissão do assistente social (2003, p.249). Ainda, aponta que a “descentralização administrativa” (via municipalização) das políticas sociais gera piores condições de trabalho para o assistente social, tanto na modalidade e condições de contrato, quanto na sua capacidade de intervenção e na sua possibilidade de qualificação. (MONTAÑO, 2003, p.253)

Acrescenta que a inserção profissional no chamado “terceiro setor” não se mostra como vantajosa para o assistente social, “seja na estabilidade e condições de emprego, seja no rebatimento social da sua intervenção profissional e na modalidade operativa, não sendo

também uma fonte alternativa de emprego que compensaria a retração do emprego no âmbito estatal, particularmente federal e estadual” (MONTAÑO, 2003, p.255).

O autor fala também que a combinação de descentralização administrativa e privatização repercutem negativamente no aumento do desemprego, na precarização das condições de trabalho e nas condições de emprego, ou seja se reflete na *base de sustentação funcional-ocupacional do Serviço Social* (p.256).

Num artigo de Felipe Melo e Carlos Ramos, divulgado no Portal do Voluntário⁸, a questão da atuação profissional na área é debatida. Os autores defendem o fato de o terceiro setor representar um espaço de ações e perspectivas de participação popular; sendo assim, para eles, o terceiro setor assume um papel relevante na articulação de pessoas e organizações.

Nesse contexto, destacam a profissionalização do terceiro setor como um dos principais desafios para o avanço institucional e para a real transformação dos quadros sociais. E propõem que deve-se compreender esta profissionalização não numa “perspectiva instrumental e limitadora do seu horizonte de investigação e experimentação”, tal qual este tema vem sendo muitas vezes, infelizmente, explorado, mas, sobretudo, numa perspectiva que, ao valorizar as práticas cotidianas e intuitivas que foram se desenvolvendo ao longo da história do terceiro setor, proceda também à análise crítica e à investigação de seus mais diversos condicionantes, conciliando-as ao caráter marcadamente empírico dos conhecimentos presentes neste campo de intervenção.

⁸ MELO, Felipe; RAMOS, Carlos. **Profissionalização para qual terceiro setor?** Disponível em: <<http://www.portaldovoluntario.org.br>>. Acesso em: 10 fev.2006.

Os autores fecham o artigo com a argumentação de que, sendo assim, podemos enxergar a profissionalização do terceiro setor na forma do desenvolvimento dos indivíduos enquanto seres integrais e dotados de totalidade ontológica, com capacidade para intervir em seu mundo e produzir riquezas, num horizonte de emancipação, justiça social e consciência universal.

5. A ESSÊNCIA E A APARÊNCIA NOS DISCURSOS ACERCA DA TEMÁTICA DO TERCEIRO SETOR

5.1 Polarização dos argumentos entre os autores

Daremos agora um passo adiante na análise dos argumentos/discursos que tratam da temática do terceiro setor.

Podemos ver, claramente, divergências entre as posições apresentadas sobre cada item. E, de maneira não tão óbvia, podemos inferir visões políticas e ideológicas, e as vivências práticas de seus autores. Mesmo entre representantes da mesma “ala”, nota-se nuances diferenciadas sobre determinados assuntos. É nítido, também, o choque entre o argumento daquele que está inserido na atividade no terceiro setor, com relação à fala daquele estudioso que não atua diretamente na área das ONGs, por exemplo.

Para ilustrar essa constatação, retornemos ao debate do capítulo anterior. A acusação feita contra as organizações do terceiro setor, no que se refere ao caráter imediatista de suas ações, é rebatida veementemente por um grupo de autores. Enquanto na fala da ala crítica, a atuação voltada para o “local”, o “urgente” é responsável pelo não vislumbramento de alternativas consistentes nas áreas de trabalho das organizações, além de não apresentar soluções que se voltem para as causas dos problemas; para o campo que argumenta “de dentro” o que realmente importa é a discussão ética, acima da econômica e política: dar de comer primeiro e debater depois. Para eles, os que passam necessidade têm que ser atendidos o mais rápido possível: “quem tem fome, tem pressa”. Os números dos projetos impressionam, e obviamente são usados como estratégia de propagação de suas idéias. Por outro lado,

iniciativas do tipo fomentam críticas, já que normalmente não atacam as causas do problema nem geram resultados duradouros de efeito emancipatório.

Enfim, o contraste de opiniões fornece material de extremo interesse para nossa pesquisa, e é sabido que a atuação prática e o posicionamento político e ideológico dos autores interfere em seus escritos. Entretanto, há algo a mais que perpassa e orienta suas falas. Vejamos com detalhe.

Argumentos fundados na prática versus a análise crítica do fenômeno visto com um olhar distanciado. Com base no que foi exposto no capítulo anterior, pode-se considerar que há uma segmentação teórica nas falas/discursos analisados sobre nosso tema central. O embate relevante para nosso trabalho se dá entre a argumentação que vem “de dentro” das organizações não-governamentais - uma visão endógena – versus a crítica dos que falam “de fora”, focados na compreensão mais ampla da questão –, ressaltando que essa caracterização “de dentro”/“de fora” constitui uma observação de Montaño (2003), acerca da posição dos autores dos textos da área.

A hipótese central deste trabalho é que a oposição dos argumentos entre os dois pólos representa uma divergência não somente de experiências, ideologias ou opiniões, mas, essencialmente, reflete o diferente *ângulo* de análise, por meio do qual os autores encaram o problema. Nesse sentido, nossos esforços voltam-se agora para a tentativa de compreender os motivos que direcionam os rumos seguidos por cada um dos eixos teóricos estudados.

A perspectiva daqueles que relatam experiências práticas e/ou estão inseridos na “cotidianidade” do terceiro setor, comumente chamada de limitada/localizada por seus

críticos, se basearia numa visão voltada aos projetos em si, levando em conta as intenções, os números, resultados e vivências práticas no/do trabalho que realizam ou descrevem. Ou seja, abordagem que tem o “ato individual e isolado” como foco, a *aparência*⁹. Em textos do tipo, observamos uma reflexão sobre a questão de forma aproximada, particular.

A linha de pensamento expressa por autores mais críticos e/ou céticos em relação a essa temática, tende a concentrar-se na perspectiva da *totalidade social*, nos efeitos gerais que derivam das (ou motivam as) ações das organizações em questão. Interessados nas implicações referentes à dinâmica do sistema capitalista, tais posicionamentos exploram a *essência* da problemática, procuram revelar as nuances que estão além (ou encobertas), em comparação ao que é advogado pelo primeiro campo de análise.

De acordo com o método dialético, uma análise que considere como a “representação plena” da sociedade capitalista, a experiência sem mediações, a experiência imediata, na realidade se aproxima apenas de uma “totalidade caótica”. É o primeiro nível da experiência, segundo Kohan:

Ali onde, segundo as aparências, pensamos que é o que mais sabemos/compreendemos, na realidade é o que menos sabemos e o que menos conhecemos. Em nosso primeiro choque com algo, nesse instante, é quando menos sabemos ainda que tenhamos a sensação aparente de que já conheçamos plenamente. É uma ‘totalidade caótica’ (KOHAN, 2003, p.92, tradução nossa).

Marx vai de encontro a essa abordagem, de tradição positivista, pois considera que estudar os fatos sociais isolados, independentes, equivale a ver o mundo somente no que ele tem de “coisificado”, “fetichizado”, o que nos impediria de apreender a essência dos fenômenos, que

⁹ Como veremos adiante, a perspectiva da aparência para Marx está relacionada a uma consideração da realidade sob o ponto de vista do “ato individual e isolado”, ou seja, com base em eventos singulares e específicos, em contraposição à uma abordagem que considere como enfoque a essência da coisa, ou seja, uma análise mais global, baseada na concepção de totalidade social.

aparentam ser naturais quando na verdade são produto de relações sociais, segundo análise de Kohan (2003, p.32).

O presente capítulo propõe-se a identificar os principais eixos que norteiam cada um dos pólos teóricos – as marcas predominantes nos discursos dos autores de cada meio –, explicitando os argumentos que fundamentam cada ângulo de análise, voltado para a *essência* ou para a *aparência* do fenômeno.

No item anterior, a tentativa foi expor, sempre que possível, a discussão dos dois lados sobre determinado tema específico, que julgássemos ser importante para o conjunto da temática do terceiro setor. Foram alvo de debate: o tema do imediatismo nas ações do terceiro setor; os conflitos teóricos quanto à origem dos termos usados na área e quanto à abrangência do fenômeno; a controvérsia que gira em torno das atribuições *não-governamental* e *não-lucrativo* das organizações; os problemas de autonomia, financiamento e burocracia enfrentados pelas entidades; e o polêmico afastamento do Estado de suas funções, com seu conseqüente reflexo para a profissionalização no setor.

A argumentação exposta no debate entre os autores nos direciona a questões interessantes. Inicialmente, o que aparece é uma contraposição de ideologias, ou opiniões, baseada seja na experiência prática ou no posicionamento teórico e político dos defensores de cada pólo. À primeira vista, a visão atuante dos que participam ou compactuam com trabalhos de organizações do terceiro setor se choca com a visão analítica dos que os observam “de longe”, e tecem, desse modo, comentários críticos sobre tal atividade.

O que se pretende defender, a esta altura do estudo, é que o debate exposto reflete, além das divergências claras nos argumentos, os diferentes *ângulos* de análise do problema. E ainda, **que ambas as perspectivas apresentam conclusões verdadeiras sobre a temática, se observado o caminho analítico percorrido por cada pólo.**

A questão não nos parece fácil. Por isso, para ilustrar nossa perspectiva sobre ela, não vemos outra alternativa senão lançar mão da exposição que faz Marx n' *O Capital* sobre um assunto que não apresenta relação direta com o que estamos discutindo: a mais-valia e a exploração do trabalho.

A teoria marxista do valor, nos leva, em suas ponderações, à conclusão de que o lucro – o excedente econômico capitalista – deriva da exploração do trabalho (a mais-valia), ou seja, de trabalho não pago. O fato concreto é que numa sociedade capitalista, não é fácil que se aceite uma constatação como essa, sobretudo para aqueles setores que de uma forma ou outra se beneficiam desse sistema. Para Carcanholo¹⁰ (2001) a própria realidade capitalista, se diretamente observada, mostra claramente que a origem do lucro empresarial não está no trabalho e muito menos na sua exploração.

Inúmeros fatores contribuem para que a primeira aproximação ao assunto indique uma conclusão diferente da destacada por Marx e mencionada acima. Vejamos:

nossos olhos não podem negar que ele [o lucro] tem origem diversa da mencionada [proveniente de exploração]: capacidade empresarial, tecnologia, grandes volumes de capital comprometidos, entre outros. Talvez fosse aceitável pensar que sua explicação está no conjunto desses fatores e de outros adicionais. Melhor ainda, nos dias de hoje, com o predomínio do capital especulativo, talvez fosse pensar que o lucro tem como origem alguma propriedade imanente e mágica do próprio capital. O fato de que este último conceito, o de capital, não seja muito compreensível não

¹⁰ CARCANHOLO, Reinaldo. A dialética da mercadoria e anexos. Disponível em: <<http://carcanholo.sites.uol.com.br/temasMarx.html>>. Acesso em: 10 maio 2005.

importa. Assim fica até mais fácil pensar que possui propriedades mágicas (CARCANHOLO, 2001, p.1).

Isso por um lado. Mas o assunto vai ainda mais longe. O fato é que pode-se acreditar, muitas vezes, que o capitalista não é um explorador, e que seu “lucro” não é fruto da exploração de seus trabalhadores, sem que estejamos nos apoiando em uma falsa realidade e sem que isso negue a teoria do valor de Marx. Como isso ocorre? Carcanholo (2001, p.1) pontua que “o capital consiste, de fato, em uma relação social que, *ao mesmo tempo*, é e não é exploradora”. Essa afirmação se desenvolve com base na bidimensionalidade do real, o ser e não ser dialético: a essência e a aparência das coisas.

Reinaldo Carcanholo (2001) defende ainda, baseado no próprio Marx, que a relação salarial aparenta, por sua natureza e em si, ser uma relação entre iguais ou, no mínimo, uma relação entre dois indivíduos autônomos e capazes de estabelecer entre si, livremente, um contrato. Por outro lado, mas ao mesmo tempo, a relação salarial, na essência, “implica exploração; ausência de liberdade de uma das duas partes; apropriação pela outra de trabalho não pago. E isso é dialética e não é fácil entendê-la, mesmo quando existe boa-vontade” (p.1).

Não é fácil que se chegue à verdadeira natureza do capitalismo. Marx emprega a dialética do fenômeno e da essência na análise da troca simples e capitalista das mercadorias, com o intuito de desvendar as características dessa relação. E demonstra, de forma brilhante, que o fenômeno mais elementar e banal da vida cotidiana da sociedade capitalista – a simples troca das mercadorias – na qual os homens agem como simples compradores ou vendedores, não é bem aquilo que transparece: “num exame posterior demonstra ser uma aparência superficial, determinada e mediada por profundos e essenciais processos da sociedade capitalista, isto é, pela existência do trabalho mercenário e a exploração deste” (KOSIK, 1979, p.54). Ou seja,

na busca de uma compreensão mais fiel da essência do fenômeno, é necessário o emprego de uma metodologia que ultrapasse a observação direta da realidade.

Num primeiro contato com a – ou observação da – relação empregador/assalariado, ela se mostra como sendo uma relação entre iguais, ou como define Carcanholo (2001, p.1), “uma relação entre dois indivíduos autônomos e capazes de estabelecer entre si, livremente, um contrato comercial legítimo”. O que está dissimulado, escondido, nesse caso, é que ao mesmo tempo, esse “contrato” é uma relação de exploração, apropriação de trabalho não pago de uma das partes pela outra, ao lado de ser uma relação mercantil legítima. Trata-se, portanto, de uma relação que é e não é de exploração. Como essa paradoxal condição não é facilmente compreensível, é interessante para aqueles que se beneficiam da exploração do trabalho na sociedade capitalista que a nuvem de fumaça permaneça ofuscando a essência da relação salarial:

Por este motivo Marx pôde escrever que aqueles que efetivamente determinam as condições sociais se sentem à vontade, qual peixe n'água, no mundo das formas fenomênicas desligadas da sua conexão interna e absolutamente incompreensíveis em tal isolamento. Naquilo que é intimamente contraditório, nada vêem de misterioso; e seu julgamento não se escandaliza nem um pouco diante da inversão do racional e irracional (KOSIK, 1976, p.10).

Conforme descreve Carcanholo (2001, p.2), Marx, depois de expor os resultados do seu descobrimento sobre a origem da mais-valia, isto é, a exploração do trabalho, “enfrenta a tarefa de utilizar-se dos instrumentos teóricos derivados da essência para ‘reconstruir’, no pensamento, a maneira como ela se apresenta na aparência”. Procura explicar como e o porquê de a mais-valia apresentar-se como lucro, ou melhor, como se processa a dissimulação da origem da mais-valia.

E baseado num enunciado de Marx presente no livro III d'O Capital, capítulo 2, “toda ciência seria supérflua se a essência das coisas e sua forma fenomênica coincidissem diretamente”,

Lukács coloca que o objetivo de Marx com tal afirmação é criticar as falsas representações, ou seja, “tem por meta despertar a consciência científica no sentido de restaurar no pensamento a realidade autêntica, existente em-si” (1979, p.27). É uma metodologia que tem o objetivo de captar o todo, e para isso desenvolve uma aproximação aos fatos individuais, para depois avançar para a compreensão global do fenômeno. Esse processo está presente também na estrutura interna das obras de Marx da maturidade, estrutura essa que:

no processo de generalização, nunca abandona esse nível, mas que, apesar disso, em toda verificação de fatos singulares, em toda reprodução ideal de uma conexão concreta, tem sempre em vista a totalidade do ser social e utiliza essa como metro para avaliar a realidade e o significado de cada fenômeno singular (LUKÁCS, 1979, p.27).

Antes de prosseguir nosso pensamento, algumas ponderações sobre a categoria do cotidiano são relevantes. Muitas vezes, em nossa vida diária, convivemos com os fatos corriqueiros de maneira quase que automática, mas não conseguimos alcançar seu conhecimento na íntegra, sua essência. De acordo com Maria do Carmo Brant Carvalho (2005, p.23), a vida cotidiana é a vida dos mesmos gestos, ritos e ritmos de todos os dias. Nessas atividades, é mais o gesto mecânico e automatizado que dirige a consciência. A vida cotidiana é o conjunto de atividades que caracteriza a reprodução dos homens singulares que, por seu turno, criam a possibilidade da reprodução social. Isso significa que, na vida cotidiana, “o indivíduo se reproduz diretamente enquanto indivíduo e reproduz indiretamente a totalidade social” (CARVALHO; NETTO, 2005, P.26).

Acrescentemos a contribuição de Kosik (1976, p.10), que destaca que a *práxis* utilitária imediata e o senso comum, a ela correspondente, colocam o homem em condições de orientar-se no mundo, de familiarizar-se com as coisas e manejá-las, mas não proporcionam a *compreensão* das coisas e da realidade. Atinge-se, desse modo, apenas uma das dimensões do real, sua aparência.

E o que isso tem a ver com os discursos sobre o tema do terceiro setor? De acordo com os argumentos expostos no capítulo 4, podemos notar que o pólo que defende as ações do terceiro setor se ampara em razões relacionadas à prática cotidiana da atividade, ao dia-a-dia, ao aspecto fenomênico da ação. Kosik (1976) trabalha com o conceito de *pseudoconcreticidade*, que englobaria o mundo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano da vida humana, e que, com sua regularidade, imediatismo e evidência, aparenta ser aspecto natural e explicável em si mesmo, independente. Porém, esse mundo, só consegue alcançar um dos dois níveis da realidade, e para se atingir a compreensão da essência, é preciso ultrapassar essa *pseudoconcreticidade*.

Montaño trata da questão da vida cotidiana com relação ao discurso corrente dos autores do terceiro setor, ponderando que para diversos deles, a “vida cotidiana” (o autor utiliza entre aspas) da sociedade civil acaba por ser considerada instância exclusiva de “liberdade, de desalienação, de emancipação, de agir comunicativo, de aprendizado participacionista, de desenvolvimento da democracia, de atividade vital, autônoma, livre, sem os constrangimentos do ‘sistema’ e da racionalidade instrumental do Estado e do Mercado” (2003, p.252). E conclui o pensamento: “enquanto o Estado submete, a ‘vida cotidiana’ das pessoas liberta, parecem concluir estes pensadores”.

Muitas vezes a análise teórica voltada exclusivamente para “dentro”, ou seja, baseada numa visão endógena e focalizada do terceiro setor, leva à conclusões equivocadas e/ou incompletas sobre o assunto. Envolvidos em seus afazeres diários, parece difícil que os participantes de trabalhos das organizações do terceiro setor consigam observar a realidade e apreender sua configuração mais global, no curso das atividades desenvolvidas. Mais complicado ainda é perceber a funcionalidade do seu trabalho para com o afastamento do Estado, ou ainda, sua

instrumentalização a favor do projeto neoliberal, prerrogativas defendidas pelos críticos da modalidade.

Analisemos as palavras de Kosik:

O indivíduo se move em um sistema *formado por aparelhos e equipamentos* que ele próprio determinou e pelos quais é determinado, mas já há muito tempo *perdeu* a consciência de que este mundo é criação do homem. O trabalho se dividiu em milhares de operações independentes e cada operação tem seu próprio operador, seu próprio órgão executivo [...]. O manipulador não tem diante dos olhos a obra inteira, mas apenas uma parte da obra, abstratamente removida do todo, parte que não permite a visão da obra no seu conjunto (KOSIK, 1976, p.63).

O cotidiano dissimula o “conjunto”, o todo. A execução das tarefas diárias acaba por dificultar a apreensão mais generalizada dos efeitos desses trabalhos isolados. Para o mesmo autor, “a vida cotidiana é antes de tudo *organização*, dia a dia, da vida individual dos homens; a repetição de suas ações vitais é fixada na repetição de cada dia, na distribuição do tempo em cada dia. A vida de cada dia é a divisão do tempo e é ritmo em que se escoa a história individual de cada um” (KOSIK, 1976, p.69).

O mundo cotidiano é o mundo da intimidade, da familiaridade e das ações banais. Em geral, se age por instinto, e não há tempo, nem condições necessárias, para uma análise mais aprofundada e isenta de nossas ações. Na cotidianidade, a atividade e o modo de viver se transformam em um instintivo mecanismo de ação e de vida. Como Kosik descreve, as coisas, os homens, os movimentos, as ações, os objetos circundantes, o mundo, não são intuídos em sua originalidade e autenticidade, não se examinam: simplesmente são; e como parte de um mundo conhecido são aceitos (1976, p.69).

Isso porque, nas atividades cotidianas do homem, ele não se apresenta como um sujeito analítico que examina a realidade especulativamente, mas como um ser que age objetiva e

praticamente, tendo em vista seus próprios fins e interesses. Como destaca o mesmo autor, a realidade não se apresenta aos homens, à primeira vista, como “um objeto que cumpre intuir, analisar e compreender teoricamente” e sim como um ambiente em que se exercita a sua atividade prático-sensível, sobre cujo fundamento surgirá a imediata intuição prática da realidade (KOSIK, 1976, p.9). Desse modo, relacionando o exposto ao discurso corrente das ONGs sobre sua atividade, observamos que os ativistas e participantes do terceiro setor, inseridos em sua cotidianidade, não pautam suas ações por meio de análises críticas e globais sobre o tema, e sim por meio de uma intuição prática e sensível que indica o caminho a ser seguido.

O que fica mais evidente, é que tende a não existir entre aqueles que estão envolvidos direta ou indiretamente nas atividades do terceiro setor – e conseqüentemente na produção teórica – a preocupação de se atingir uma análise global e distanciada da sua prática. Sua visão se restringe à parte mais urgente do problema, e não se preocupa com o fato de ser uma solução paliativa, temporária, nem de servir de substituta funcional ao afastamento do Estado. O próprio tema da Campanha Natal Sem Fome de 2005, a frase do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, “Quem tem fome, tem pressa”, sintetiza a intenção de ações como essa. Amenizar o problema agora, para pensar em saná-lo depois.

O uso freqüente de estatísticas nas análises dos trabalhos junto ao seu público-alvo é uma ferramenta importante dos ativistas do terceiro setor. O que mais interessa é o resultado imediato, as conseqüências das ações localizadas. Esse recurso goza de grande apelo emocional e dificulta um olhar objetivo e distanciado do problema.

Em sua atividade prático-utilitária com as coisas, o homem cria suas próprias representações da realidade, em que captura o seu aspecto fenomênico, a aparência. Como assevera Kosik, essa representação no pensamento comum se dissemina não porque as formas fenomênicas sejam mais superficiais e mais próximas do conhecimento sensorial, mas porque “o aspecto fenomênico da coisa é produto natural da *práxis* cotidiana”(1976, p.15). Talvez estejam aí as pistas que nos levem às raízes da argumentação tecida pelos autores inseridos na prática das ONGs, retórica tão criticada pelos estudiosos da ala marxista.

A análise de alguns críticos do terceiro setor se ampara na perspectiva da totalidade social, que, segundo Kosik é a posição que

compreende a realidade nas suas íntimas leis e revela, sob a superfície e a casualidade dos fenômenos, as conexões internas, necessárias, coloca-se em antítese à posição do empirismo, que considera as manifestações fenomênicas e causais, não chegando a atingir a compreensão dos processos evolutivos da realidade. Do ponto de vista da totalidade, compreende-se a dialética da lei e da casualidade dos fenômenos, da essência interna e dos aspectos fenomênicos da realidade, das partes e do todo, do produto e da produção e assim por diante (KOSIK, 1976, p.33).

Montaño (2003), cuja pesquisa é emblemática para a crítica ao terceiro setor, justifica a posição que defende em sua linha teórica, apontando que, ao contrário da maioria dos autores da área, sua visão se projeta “de fora” do problema. Assim, procura entender os fenômenos sociais mais amplos que determinam e explicam o terceiro setor. E adiciona:

tal caminho deriva de uma opção teórico-metodológica clara e explícita: concebe o real como uma totalidade concreta [...], entende a realidade social como um processo histórico, desenvolvido fundamentalmente mediante as lutas de classes, portanto, com centralidade na categoria trabalho e nas contradições capital/trabalho, como um processo social que tanto tende a reproduzir sua dinâmica e estrutura (positividade) quanto contém sua negação, a possibilidade de transformação (Marx) (MONTAÑO, 2003, p.17).

De fato, a análise desenvolvida pela ala crítica mostra uma perspectiva mais ampla e global acerca da temática, e tem como uma das suas características, a não sensibilização por discursos que preguem a solidariedade das causas defendidas pelo terceiro setor. Montaño

mesmo assume que a abordagem que desenvolve é acusada de “pessimista”, “sem saída” ou até como “generalizadora” (2003, p.17). E o desafio que se impõe é sintetizado nas palavras de Kohan (2003, p.14): “enxergar um pouco mais além da conjuntura imediata e do vaivém de nossas emoções diárias”.

5.2 A perspectiva de análise usada pelos autores

Nesta etapa, tentaremos desenvolver mais nossa tese central. A de que os argumentos apresentados sobre o terceiro setor, em cada pólo teórico analisado, são amparados por ângulos distintos de análise sobre o tema. E mais, que as conclusões apontadas por cada uma das correntes são válidas, se considerado o caminho teórico percorrido em suas argumentações.

A busca por uma apreensão do fenômeno que se aproxime o máximo possível da perspectiva global, deve conter um esforço analítico no sentido de tentar destacar aquilo que é aparente – e tem relação com o “ato individual e isolado” – daquilo que é essencial – e é condicionado e/ou condicionante de processos estruturais na dinâmica do sistema capitalista. Kosik (1976) destaca a separação necessária entre essência e aparência na busca da compreensão dos fenômenos:

O conhecimento se realiza como separação de fenômeno e essência, do que é secundário e do que é essencial, já que só através dessa separação se pode mostrar sua coerência interna, e com isso, o caráter específico da coisa. Neste processo, o secundário não é deixado de lado como irreal ou menos real, mas revela seu caráter fenomênico ou secundário mediante a demonstração de sua verdade na essência da coisa (KOSIK, 1976, p.14).

Carvalho (2005, p.51) faz uma discussão sobre o cotidiano e a prática social dos assistentes sociais que pode nos trazer alguns pontos de reflexão. Para ela, muitas vezes esses

profissionais buscam seu referencial de ação nas complexas relações sociais de reprodução e dominação, ignorando o cotidiano como “palco” onde estas mesmas relações se concretizam e se afirmam. A autora enfatiza que por vezes, buscamos a totalidade fora da vida cotidiana, “esquecendo que esta mesma vida contém a totalidade e nela é que se processam muitas das mediações entre o particular e o global, entre o singular e o coletivo”.

Ela prossegue na análise do trabalho dos assistentes sociais, pontuando que eles são mediadores privilegiados na relação entre a população dominada, oprimida ou excluída, e o Estado. Estão, portanto, posicionados entre a totalidade e o particular, ou melhor, “entre o destino singular sentido e vivido por cada um e o destino de classe social a que pertencem” (CARVALHO; NETTO, 2005, p.53). A partir dessa apreensão se dá a passagem – mediação – entre singular e coletivo.

Nesse sentido, é válido ressaltar que ambas as dimensões, essência e aparência, são reais, e imprescindíveis na busca do conhecimento. A perspectiva baseada na aparência não é necessariamente um erro do observador, e o foco exclusivo na essência não é completamente verdadeiro (CARCANHOLO). O problema está na crença em uma ou outra dimensão isoladamente, renegando a bidimensionalidade do real, o ser e não-ser dialético. Sobre isso, Kosik acrescenta:

captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde. Compreender o fenômeno é *atingir* a essência. Sem o fenômeno, sem a sua manifestação e revelação, a essência seria inatingível. [...].Por conseguinte, a diferença que separa fenômeno e essência equivale à diferença entre irreal e real, ou entre duas ordens diversas da realidade? A essência é mais real que o fenômeno? **A realidade é a unidade do fenômeno e da essência. Por isso a essência pode ser tão irreal quanto o fenômeno, e o fenômeno tanto quanto a essência, no caso em que se apresentem isolados e, em tal isolamento, sejam considerados como a única ou ‘autêntica’ realidade** (KOSIK, 1976, P.12, grifo nosso).

O que é importante destacar é que a aparência em si não é falsa, ou um engano do observador. O erro consiste em considerá-la como a única dimensão do real, desconsiderando sua bidimensionalidade (CARCANHOLO). A dificuldade maior reside no fato de que muitas vezes, a aparência não revela diretamente a essência da coisa, como Kosik (1976, p. 11) descreve: “a essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo inadequado, parcial, ou apenas sob certos ângulos e aspectos”. Nem sempre é possível que se perceba as nuances encobertas nas ações cotidianas, no mundo da *pseudoconcreticidade*.

Pais (2001) contribui com uma discussão sobre a sociologia do cotidiano, e mostra que o verdadeiro desafio que se impõe à sociologia do cotidiano é o de revelar a vida social na “textura ou na espuma da ‘aparente’ rotina de todos os dias, como a imagem latente de uma película fotográfica” (p.31). E prossegue, destacando que é esse olhar que a sociologia do cotidiano tenta recuperar, tentando captar as “coisas mesmas”, tal qual elas aparentam ser.

Para Carvalho (2005), que se ampara neste momento nas reflexões de Lefebvre sobre a vida cotidiana, poucos são aqueles que não se deixam intoxicar pelo cotidiano: “raras são as pessoas que o rompem ou o suspendem, concentrando todas as suas forças em atividades que a elevem deste mesmo cotidiano e lhes permitam a sensação e a consciência do ser homem total, em plena relação com o humano e a humanidade de seu tempo” (2005, p.23).

Sendo assim, não é de se espantar que para aqueles que estão diretamente envolvidos nas atividades do terceiro setor, o que tem mais valor sejam as estatísticas, os resultados imediatos e visíveis de seus trabalhos. E essa perspectiva, certamente, se reflete na linha de argumentação desses teóricos quando descrevem ou analisam tais iniciativas.

Um outro ponto a ser mencionado é que a aparência resulta da observação da realidade desde o ponto de vista do ato individual e isolado. No discurso da maioria das organizações do terceiro setor, nota-se uma relação direta com os resultados locais, isolados, estatísticas relativas a projetos específicos, em geral sem conexão com a totalidade do “setor” ou com a conjuntura capitalista de modo mais abrangente.

Landim (2001, p.8) assinala que a produção teórico-ideológica sobre essas formas organizativas específicas, sua identidade e seu papel, vem sendo feita desde os anos 80, através de centenas de documentos que circulam, em grande parte informalmente, pelos canais de relações construídas no interior do campo: em publicações ou revistas das próprias entidades, em papers preparados para seminários, em consultorias para outras entidades, etc. Sendo assim, como explorado também no capítulo precedente, a produção desenvolvida no seio da atividade prática dessas organizações – e não em nenhuma instituição acadêmica – contribuiu para a sistematização do fenômeno como objeto de estudo. A autora reconhece, mais à frente em seu texto, que foram criando-se, progressivamente, a partir dos anos 90, projetos conjuntos entre ONGs e centros acadêmicos, dando um caráter diferenciado e crescente à produção teórica sobre terceiro setor.

A análise pura e simples de números, ações focalizadas, de cunho solidário e assistencial, induz a conclusões que negligenciam fatos relevantes para a dinâmica da sociedade capitalista – sobretudo em relação ao projeto neoliberal em curso –, desviam a atenção quanto ao trato das políticas sociais numa perspectiva de direitos, e ainda, enfraquecem as lutas e as discussões por justiça social. Contudo, ignorar o “aqui e agora” das ações do terceiro setor parece não ser a proposta mais adequada para a compreensão do fenômeno na íntegra.

A essência deve explicar a aparência, que é parte sua; aquela contém esta. A análise global de um fenômeno tem que ser capaz de compreender seus aspectos imediatos, individuais, as manifestações da aparência. Já a observação exclusiva da dimensão da aparência, apesar de real, pode induzir a um discurso que, baseado nela, alcance ser dissimulador da realidade.

Carvalho diz que nossa prática precisa dar atenção igualmente aos níveis microssociais e rever as estratégias e processos de ação para esses níveis, dando importância tanto à dimensão macro quanto à micro:

parece se insinuar como fundamental o resgate do trabalho competente junto aos pequenos grupos e a articulação igualmente competente entre estes, de forma a introduzir uma rede de relações capaz de introduzir e solidificar um processo de identificação e confiança entre os oprimidos. É a famosa relação dialética entre o singular e o coletivo, entre o micro e o macrossocial. A prática não pode dicotomizar essas instâncias. (CARVALHO; NETTO, 2005, p.57).

Montaño faz, ao final do seu livro, algumas observações sobre a cotidianidade da sociedade civil, enfatizando a posição de um grupo de teóricos do terceiro setor, para quem “é na cotidianidade onde devem se concentrar todos os esforços, voltados para uma suposta sociedade mais justa e digna” (2003, p.260).

Oportunamente, Montaño expõe que as críticas tecidas ao tipo de debate dominante sobre o terceiro setor não tem como pressuposto a perspectiva de uma sociedade que despreze as lutas na sociedade civil, dirigindo-as apenas para a esfera do Estado (MONTAÑO, 2003, p.263). Assim, considera essas lutas *necessárias e imprescindíveis*, porém nitidamente *insuficientes* para, a curto prazo, enfrentar o processo neoliberal de reestruturação sistêmica, ou, a longo prazo, encaminhar a humanidade para a emancipação da vida alienada (p.264).

Ele defende a cotidianidade da sociedade civil como uma (possível) arena de lutas, que deve, superando o imediatismo e a alienação, “*se articular às lutas, centradas nas contradições de classes, no seio das outras esferas sociais, procurando em todas essas frentes a defesa e a ampliação dos direitos e conquistas sociais e trabalhistas*” (MONTAÑO, 2003, p.261).

Neste momento, nos dirigimos ao cerne do nosso debate. As conclusões desenvolvidas seja pelo grupo “de dentro”, seja pela ala “de fora” são *verdadeiras*; ambos pensamentos traduzem a visão que se tem a partir do ângulo escolhido. Ou seja, ao descreverem ações ou discorrerem sobre o trabalho do terceiro setor sob o ponto de vista das organizações em si, é natural que se valorize os resultados práticos observados nas atividades, os efeitos sentidos entre os beneficiados diretos, as mudanças nas comunidades. Por outro lado, é perfeitamente visível, com a análise crítica do trabalho do terceiro setor, sob a perspectiva da totalidade social, que essas ações não tocam nas causas do problema, são paliativas, tendem a gerar dependência entre seus beneficiados, comportam-se como “parceiras” do Estado na lógica de afastamento do social apregoada pelo projeto neoliberal e o pior, são instrumentalizadas para este fim.

Reconhecemos a inestimável contribuição das reflexões de Carlos Montaña na construção do estudo aqui apresentado. Seu texto, com rica sustentação teórica e originalidade de análise, provocou – no sentido literal de provocação – e motivou-nos a um mergulho na temática do terceiro setor, com as atenções voltadas para a produção teórica da área. Enfim, a elaboração do caminho desta dissertação foi certamente guiada pelos tópicos levantados por Montaña, e, definitivamente, iluminada por suas conclusões.

Ainda assim, consideramos importante ressaltar a ênfase maior dada aqui ao fato de as abordagens contraditórias citadas refletirem, direta ou indiretamente, a perspectiva analítica com base na essência ou aparência do fenômeno.

Como deve ter ficado claro, não foi nosso objetivo julgar, valorativamente, o teor das argumentações selecionadas, mas sim interpretá-las no sentido de entender suas motivações intrínsecas. Mais que o conteúdo em si, o caminho – e o ângulo – que guiou a construção teórica dos estudiosos foi o que mais nos interessou. O que consideramos primordial é a análise dos passos traçados por esses autores – e está claro que essa trajetória é marcada por vivências, ideais, interesses, que se refletem no texto – e, essencialmente, ressaltar a importância do ângulo em que sua perspectiva se situa, seu posicionamento interno ou externo ao fenômeno.

6. REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In: Capacitação em serviço social e política social. Módulo 3. Brasília, UNB/CEAD/2000. pp.21-40.

BONFIM, M. **Males e origens da América Latina**. 4.ed. Rio de Janeiro: Ed. Topbooks, 1993.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 21-38.

CABRAL, Maria Angela Varella Cabral. **Um perfil ameaçado: As ações não-governamentais de atendimento a crianças e adolescentes empobrecidos na Grande Vitória – ES**. 1994. Trabalho Acadêmico – Departamento de Psicologia Social e Desenvolvimento, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 1994.

CAMPAGNARO, Daniele. **A Prática Profissional do Assistente Social junto aos Programas de Criança e Adolescente da cidade de Vitória**. 2001. 57 p. Relatório final – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq) , Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2001.

CARCANHOLO, Reinaldo. **A dialética da mercadoria e anexos**. Trabalho apresentado no VI Encontro Nacional de Economia Política da SEP, São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://carcanholo.sites.uol.com.br/temasMarx.html>>. Acesso em: 10 maio 2005.

CARDOSO, Ruth. **O terceiro setor na ordem do dia**. Disponível em: <<http://www.portaldovoluntario.org.br/site/pagina.php?idartigo=61&idmenu=46>>. Acesso em: 16 mar. 2006.

CARVALHO, M.C. Brant, NETTO, José Paulo. **Cotidiano: Conhecimento e Crítica**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

COELHO, Simone Tavares. **Terceiro Setor: Um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: SENAC, 2000.

COLLURÓN, Mônica B. G., FILHO, Barnabé M. **Voluntariado na empresa: Gestão Eficiente da Participação Cidadã**. São Paulo: Petrópolis, 2002.

DA PAZ, Rosângela Dias. **Organizações não-governamentais: um debate sobre a identidade política das associadas à ABONG**. In: Caderno ABONG n.33. jun.2005.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

EDWARD, José. A fé de resultados. **Revista Veja**, 7 de julho de 2004, p. 108.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado Capitalista**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais. In: Capacitação em serviço social e política social. Módulo 3. Brasília, UNB/CEAD/2000. pp.42-55.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil** : ensaio de interpretação sociológica. 3.ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FERNANDES, Rubem César. **Privado Porém Público: O Terceiro Setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

FUNDAÇÕES Privadas e Associações sem fins lucrativos no Brasil, as. **Estudos e Pesquisas Informação Econômica n.4 - IBGE**, Rio de Janeiro, 2.ed., 2004.

GIRON, Luís Antônio. Ongs se dão bem no inferno! **Aol Notícias**. Disponível em: <http://noticias.aol.com.br/colunistas/luis_antonio_giron/2005/0012.adp>. Acesso em: 2 maio 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOLDBERG, Ruth. **Como as Empresas Podem Implementar Programas de Voluntariado**. São Paulo: Instituto Ethos, 2001.

HAYEK, F.A., **O Caminho da Servidão**, Ed. Instituto Liberal, 5ª Edição, Rio de Janeiro, 1990.

HERKENHOFF, Maria Beatriz. **Terceiro Setor** – sua dinâmica e contradições. 2000. 12 f. Monografia – Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

IANNI, Octavio. **A idéia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

KOHAN, Nestor. **El Capital: Historia y método** – Una introducción. 2.ed. Buenos Aires: UPMPM, 2003.

KOSIK, Karel. **A dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LANDIM, Leilah. **A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão impossível**. 1993. 239 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

LANDIM, Leilah (org.) et al. **Ações em sociedade: Militância, caridade, assistência etc**. Rio de Janeiro: NAU, 1998.

LANDIM, Leilah e SCALON, Maria Celi. **Doações e Trabalho voluntário no Brasil: uma pesquisa**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2000.

LANDIM, Leilah. Múltiplas Identidades das ONGs. In: SEMINÁRIO ESTUDOS SOBRE AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NA AMÉRICA LATINA: SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS – ALOP, 19 p. São Paulo, 2001.

LUKÁCS, Giorgy. **Ontologia do ser social**. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979.

MAPA do terceiro setor. Disponível em:

<<http://www.mapadoterceirosetor.org.br/estatisticas.aspx>>. Acesso em: 5 abr. 2006.

MELO, Felipe; RAMOS, Carlos. **Profissionalização para qual terceiro setor?** Disponível em: <<http://www.portaldovoluntario.org.br>>. Acesso em: 10 fev.2006.

MENDES, Luis Carlos Abreu. Visitando o “Terceiro Setor” (ou parte dele). **Texto para discussão**, Brasília, maio de 1999. Disponível em: www.ipea.org.br. Acesso em 15 mar. 2006.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 2.ed. In: Questões da nossa época. N.20. São Paulo: Cortez, 1995.

SAES, Décio. **A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SADER, Emir. **A vingança da história**. São Paulo: Boitempo, 2003.

SALVADOR, Angelo Domingos. **Métodos e técnicas de pesquisa bibliográfica**. 11.ed. Porto Alegre: Sulina, 1986. P.9-71.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e Silva (coord.). **O comunidade solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2.ed. In: Questões da nossa época. N.78. SP: Cortez, 2002.

TAVARES, M.C. e FIORI, J.L. **Desajuste Global, a modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TEIXEIRA, Ana Claudia C. A Atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social no Brasil de Getúlio a Geisel: 1951 a 1978**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1987.