

A atuação do “terceiro setor” no Brasil: ampliação dos direitos sociais ou satisfação às exigencias do capital?

Año
2016

Autor
Lacerda, Lohania

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Lacerda, L. (2016). *A atuação do “terceiro setor” no Brasil: ampliação dos direitos sociais ou satisfação às exigencias do capital?*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



II Congreso de la Asociación Argentina de Sociología (AAS)

Las Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe hoy: perspectivas, debates y agendas de investigación

GT 6: Estado, políticas públicas, ciudadanía y organizaciones

A atuação do “terceiro setor” no Brasil: ampliação dos direitos sociais ou satisfação às exigências do capital?

Lohania Lacerda*

Resumo

Este trabalho se propõe a analisar a atuação das instituições do chamado “terceiro setor” como estruturas de atendimento às políticas sociais resultantes do projeto de contrarreforma gerencial da Administração Pública brasileira de 1995/1998, além de problematizar como as relações sociais no interior destas instituições calcam-se num campo simbólico produtor de práticas e discursos que terminam por servir à manutenção da lógica empresarial. Busca-se entender a gênese de funcionamento, bem como a dinâmica do “terceiro setor” a fim de se desvendar suas reais características e responder à pergunta de pesquisa: seriam estas entidades forjadas no intuito de ampliação de direitos sociais ou uma estratégia de reestruturação da política de acumulação de capital? Para tanto, evidencia-se o debate sobre a contrarreforma gerencial brasileira, na época liderada pelo ministro do Estado Luiz Carlos Bresser-Pereira, responsável por formular as diretrizes do modelo de gestão gerencial – alinhadas aos postulados neoliberais – caracterizado pela redução do tamanho do Estado (delimitação de suas funções através dos mecanismos de privatização e publicização), pelos valores da eficiência e do foco no cidadão-consumidor. O estudo compreende uma pesquisa descritiva calcada na análise de referenciais bibliográficos pertinentes ao tema.

Palavras-chave: terceiro setor; relações sociais; contrarreforma gerencial.

* Mestranda do Programa de Pós-graduação em Sociologia (PPGS) pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Endereço eletrônico: <lohaniaclissia@id.uff.br> ou <lohaniaclissia@hotmail.com>.

A contrarreforma gerencial da Administração Pública brasileira de 1995-1998

O debate sobre a contrarreforma do aparelho estatal do Brasil aconteceu, nos anos 90, sob a liderança do professor Luiz Carlos Bresser-Pereira. O então ministro de estado responsável pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, apresentou em 1995 o Plano Diretor de Reforma e Aparelho do Estado (PDRAE), que continha as diretrizes e propostas que viriam a inaugurar o modelo de gestão gerencialista no país, rompendo, segundo o ministro, com o padrão burocrático e rígido do Estado que limitava a eficiência da máquina administrativa¹.

O PDRAE atuou de maneira alinhada à ideologia neoliberal preconizada pelo Consenso de Washington, diagnosticando, portanto, que a crise econômica latino-americana dos anos 80 foi uma crise do Estado, que se tornou incapaz de processar e administrar as demandas e crescentes expectativas por políticas sociais a ele direcionadas. As ideias geradas durante o Consenso foram frutos de uma reunião que aconteceu no estado de Washington (EUA), em 1989, entre intelectuais pensadores economistas, representantes do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial (BM), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), do governo norte-americano, além de economistas e dirigentes de instituições latino-americanas, que objetivavam examinar o cenário de crises da América Latina e propor políticas contrarreformistas² para superá-las.

¹ Em seus escritos do PDRAE (MARE, 1995), Bresser-Pereira considera a existência de três formas de administração pública que se sucedem sem serem abandonadas por completo. A administração patrimonialista caracteriza-se pela indistinção entre o público e o privado, na qual o aparelho do Estado servia a um senhor soberano detentor de poder absoluto e arbitrário que se estendia aos seus súditos, ensejando a prática da corrupção e do nepotismo. Como forma de combate a essas condutas inescrupulosas a administração burocrática surge no século XIX no contexto do Estado liberal, apregoando princípios como controle rígido dos processos, impessoalidade, hierarquia funcional, formalismo e profissionalização. A administração gerencial, pautada na eficiência da máquina pública e no foco em resultados emerge como resposta aos defeitos inerentes ao modelo burocrático, ineficiente, autorreferente, centrado nos processos (meios) e incapaz de voltar-se para os serviços aos cidadãos- clientes.

² As proposições elaboradas durante o Consenso de Washington e implementadas no Brasil na década de 90 constituíram-se, de acordo com Behring, numa verdadeira contrarreforma compatibilizada com uma política meramente econômica, concretizada na redução das funções estatais e, “em especial, na parca vontade política e econômica de realizar uma ação efetiva sobre a iniquidade social, no sentido de sua reversão, condição para uma sociabilidade democrática” (Behring, 2008, p. 213).

Conforme análise feita por Costa (2010) acerca do PDRAE, o documento explicitava que o Estado era causador de desequilíbrios no sistema econômico e, assim, perdendo sua capacidade intervencionista, sua crise era definida em três esferas:

uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado de bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no Terceiro Mundo, e o estatismo nos países comunistas; a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração burocrática. (MARE, 1995 *apud* Costa, 2010).

Dessa maneira, Montaño (2010) afirma que a crise vivenciada pelo Brasil era considerada por Bresser-Pereira como uma crise marcada pela estagnação da renda *per capita* e por elevados índices de inflação, que teve múltiplas causas consideradas pelo ministro como endêmicas ao Estado e de âmbito nacional. Em primeiro plano, com a perda do crédito público e com a poupança pública negativa, a crise fiscal ou financeira, manifestou-se, inicialmente, revelando-se sob a forma de crise da dívida externa. Em segundo, a crise do *Welfare State*, a exaustão do modelo desenvolvimentista e protecionista de substituição de importações de países em desenvolvimento, bem como o colapso do estatismo nos países comunistas caracterizou a crise do modo de intervenção estatal. E, por último, a crise da administração burocrática do Estado fundamentada na dominação racional-legal weberiana, apresentada por Bresser como o motivo central para a contrarreforma do Estado. O então ministro considerava necessária a superação da Administração Burocrática, o que o levou a avaliar a promulgação da Constituição da República Federativa de 1988 como um “retrocesso burocrático”³:

Para o autor, é a Constituição de 1988 que condenou o Brasil a uma “volta ao passado” (*idem*: 173), já que, justamente “em um momento em que o país necessitava urgentemente reformar a sua administração pública, de forma a torná-la mais eficiente e de melhor qualidade, aproximando-a do mercado privado de trabalho, o inverso foi realizado” e ela “revelou-se irrealista” (*idem*: 192). (Bresser- Pereira, 1998 *apud* Montaño, 2010, pp. 39-40).

Conforme analisa Montaño (*op. cit.*), a contrarreforma, longe ser avaliada como técnica caracterizava-se como política e submetia-se às questões econômicas, finalizando a readequação e subordinação da Carta Magna de 1988 às necessidades do grande capital

³ O PDRAE “afirma que a Constituição e o direito administrativo brasileiro privilegiam o modelo burocrático tradicional, formalista e rígido, com ênfase nas normas e processos em detrimento dos resultados.” (Behring, 2008, pp. 180-181).

e aos ditames do FMI, do BM, e da Organização Mundial do Comércio (OMC), dirigentes neoliberais.

A implementação da contrarreforma: pressupostos e planos de ação

Segundo Bresser-Pereira (1998), quatro problemas envolviam a questão da contrarreforma: dois problemas econômicos-políticos, que diziam respeito a delimitação do tamanho do Estado e a redefinição de seu papel regulador; um problema econômico-administrativo pertinente a recuperação da governança (capacidade administrativa e financeira de implementar decisões políticas); e um problema político referente ao aumento da governabilidade, que refletiria a capacidade política governamental para intermediar interesses, garantindo a legitimidade do governo perante a sociedade.

Partindo da premissa de que o Estado é fundamental para promover o desenvolvimento e uma maior justiça social, e utilizando-se do pressuposto do regime democrático, o autor apresenta os quatro processos básicos da contrarreforma do Estado que, a seu ver, solucionariam os quatro problemas apontados: a) a redução do tamanho do Estado através da delimitação de suas funções por meio da implementação de programas de privatização, terceirização e publicização; b) a redução do grau de interferência do Estado via programas de desregulamentação favoráveis a mecanismos de controle do mercado, visando a transformação do Estado no aparato de fomento à competição do país em âmbito internacional em detrimento da proteção da economia nacional; c) o aumento da governança do Estado visando sua ação efetiva e eficiente em prol da sociedade, através do ajuste fiscal, que restituiria sua autonomia financeira rumo a uma gestão gerencial, e a separação entre formulação e implementação de políticas públicas por meio da definição das atividades exclusivas do Estado; e d) o aumento da governabilidade governamental por intermédio de instituições políticas que propiciassem a mediação entre interesses, promovendo a democracia representativa e a viabilização do controle social como forma de legitimar e democratizar os governos (Bresser-Pereira, 1998).

Apresentando seus fundamentos de contrarreforma do Estado nos anos 90, o ministro advoga que uma outra maneira de compreendê-la é vê-la como um processo que visa aumentar a governança e a governabilidade através do processo de criação ou transformação de instituições, abordando como reflexo dessa premissa o trinômio privatização, terceirização e publicização. Com o processo de privatização uma empresa estatal seria transformada em empresa privada; através da terceirização serviços

auxiliares ou de apoio seriam transferidos ao setor privado; e com a publicização uma organização estatal se transformaria em uma organização de direito privado, recebendo a denominação de pública não-estatal.

Objetivando uma melhor compreensão dos planos propostos, apresentou-se também a separação entre quatro níveis responsáveis pelas atividades concernentes ao Estado - o núcleo estratégico, o núcleo das atividades exclusivas, o núcleo dos serviços não-exclusivos e o núcleo de produção de bens e serviços para o mercado - e seus respectivos tipos de gestão, conforme o PDRAE (1995).

O núcleo estratégico compõe-se pelo governo, pela cúpula dos três poderes republicanos e pelo Ministério Público. É responsável pelo planejamento e formulação, avaliação e supervisão de leis e políticas públicas que devem atender ao interesse nacional de forma efetiva e eficaz.

O núcleo das atividades exclusivas compreende serviços que apenas o Estado pode realizar, exercendo seu poder extroverso de fiscalização e fomento através de agências executivas autônomas. Incluem a polícia, as forças armadas e os órgãos de regulamentação.

O núcleo dos serviços não-exclusivos, por sua vez, compreende a atuação estatal juntamente às organizações privadas e públicas não-estatais que, não sendo dotadas do poder de Estado, têm seu apoio pois estão incumbidas de fornecer serviços sociais como os da educação e saúde, envolvendo direitos humanos fundamentais, e de atuar nas áreas da cultura, da ciência, da tecnologia e do meio ambiente. Nesta esfera, a propriedade deve ser exclusivamente pública não estatal - inserindo-se aqui as chamadas organizações sociais -, representada por organizações dotadas de autonomia administrativa, responsáveis por favorecer o controle social e garantir a parceria entre sociedade e Estado. São consideradas não-estatais por não abrangerem atividades nas quais se exerce o poder de Estado e públicas por serem de propriedade e uso de/para todos.

Por último, o núcleo de produção de bens e serviços para o mercado volta-se à atuação das empresas privadas com foco em aferir lucros e que ainda estão inseridas no aparelho do Estado por apresentarem insuficiência de capital para a realização de seus investimentos. São realizadas pelo Estado através das empresas de economia mista atuantes em setores de serviços públicos ou setores estratégicos, e que, segundo Bresser, devem estar submetidas a uma rígida regulamentação, como, por exemplo as empresas do setor de infraestrutura.

Ainda de acordo com o autor, os três últimos núcleos citados devem prezar pelo

atendimento com qualidade aos cidadãos-clientes, pretendendo alcançar a geração de resultados a baixos custos, ou seja, deve-se buscar a eficiência no desempenho dos serviços (Bresser-Pereira, 1996; MARE, 1995).

Assim, a contrarreforma, orientada pelos pilares da eficiência, do foco no cidadão-consumidor dos serviços e bens públicos, da descentralização das estruturas e fortalecimento das funções reguladoras e de controle do Estado buscava desenvolver o padrão gerencial nas organizações para que prezassem pela qualidade dos serviços públicos e de seus resultados. Em suma, na concepção de Bresser o Estado deveria se responsabilizar apenas pelas tarefas exclusivas - pertinentes ao “poder do Estado” - consideradas nesta esfera as atividades de regulamentação, fiscalização e fomento, enquanto os serviços não-exclusivos, como os fornecidos por hospitais, escolas e órgãos de pesquisa científica, seriam transferidos para a esfera pública não-estatal, através do processo de publicização (MARE, 1995). Nas palavras do autor,

O Estado só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos de Estado. Entre as tarefas exclusivas de Estado, porém, deve-se distinguir as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros. Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com organizações públicas não-estatais de serviços, as “organizações sociais”, enquanto os demais podem ser contratados com empresas privadas. (Bresser-Pereira, 2004, p. 13).

A partir do fragmento supratranscrito, nota-se claramente a proposta do ministro de transferir a execução de relevantes políticas sociais de interesse público às chamadas organizações sociais ou da sociedade civil. Costa (2010) aponta a redução do papel do Estado como prestador direto de serviços e a descentralização vertical das funções executivas nos níveis municipais e estaduais nas áreas dos serviços sociais. Na seção a seguir, nos deteremos, então, ao processo de publicização e à criação dessas esferas públicas não-estatais que passaram a desempenhar o papel de prestadoras de políticas sociais.

Da publicização ao “terceiro setor”

Acarretando no redimensionamento do tamanho do Estado e em uma dita “inclusão da sociedade civil” expressa pela participação dos cidadãos na gestão e também na prática do controle social, o programa de publicização é realizado objetivando transferir a execução dos já citados serviços não-exclusivos do Estado a organizações sociais de direito privado e sem fins lucrativos. Conforme Behring (2008), a publicização constitui-se em uma forma de descentralização e

é uma novidade da reforma que atinge diretamente as políticas sociais. Trata-se da produção de serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se parcerias com a sociedade para o financiamento e controle social de sua execução. O Estado reduz a prestação direta de serviços, mantendo-se como regulador e provedor. (pp. 178-179).

Ocorre então a criação da esfera pública não-estatal, que representaria um espaço intermediário entre o Estado e o mercado e contribuiria para o fortalecimento de instituições democráticas, além de, ao ver de Bresser, garantir a eficiência e qualidade não asseguradas por entidades estatais ou privadas na prestação de serviços sociais. Essas organizações sociais, dotadas de autonomia administrativa e financeira, teriam direito a receber dotação orçamentária do governo que assim as financiaria juntamente com a sociedade civil, participando via doações e compras de serviços ou de legados e financiamentos (Bresser-Pereira, 1998; MARE, 1995). Logo, o projeto implicou na transformação de relevantes serviços sociais e científicos, até então prestados diretamente pelo Estado através de suas entidades, nessas “novas entidades públicas” do “terceiro setor” que pudessem inicialmente absorver essas atividades.

Assim, o chamado “terceiro setor” no Brasil, desdobramento da política de contrarreforma gerencial iniciada pelo MARE em 1995 e resultado da esfera de atuação “pública não-estatal” (Behring, 2008), é “formado a partir de iniciativas privadas, voluntárias, sem fins lucrativos, no sentido do bem comum” (BNDES, 2001, p. 4), agregando um conjunto heterogêneo de instituições: organizações não-governamentais, fundações e institutos empresariais, associações comunitárias, entidades assistenciais e filantrópicas e instituições sem fins lucrativos (BNDES, 2001).

Segundo pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não-governamentais (ABONG) e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), no

ano de 2010 existiam 290,7 mil fundações privadas e associações sem fins lucrativos (FASFIL) no Brasil, o que representava 52,2% do total de 556, 8 mil das entidades sem fins lucrativos e 5,2 % do total de 5,6 milhões de entidades públicas e privadas, lucrativas e não-lucrativas que compunham o Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) do IBGE no mesmo ano (IBGE, 2012).

Com relação às entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, identificou-se, em pesquisa realizada em 2006, a existência de 33.077 entidades relacionadas a assistência social e qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) e Organizações Sociais (OS's) no Brasil (IBGE, 2007).

As organizações do “terceiro setor” são consideradas por Tenório (1999) como agentes não econômicos e não-estatais que coletiva e formalmente buscam atuar - pressupondo-se a democratização da ação - para o bem-estar de uma coletividade em seus distintos níveis, de forma que se atinja a “emancipação da pessoa como sujeito social, sob o exercício da cidadania.” (p. 89). De acordo com o autor, o “terceiro setor” distingue-se do Estado e do mercado consoante a promoção de atividades públicas por intermédio de associações profissionais, associações voluntárias, entidades de classe, fundações privadas, instituições filantrópicas, movimentos sociais organizados, ONG's e organizações assistenciais e caritativas da sociedade civil (Tenório, 2008). Para ele, as ações dessas organizações deveriam se pautar na identificação de espaços sociais - a esfera pública e a sociedade civil - onde se desenvolveria uma cidadania autônoma e deliberativa. Desse modo, “o *terceiro setor* deve ser o espaço que canaliza, no ambiente da *sociedade civil*, as demandas originadas nas *esferas públicas*” (Tenório, 1999, p. 98; grifos do autor) e que utiliza-se do conhecimento como um produto social gerado no compartilhamento de saberes entre os que conservam um conhecimento sistematizado e formal e os que possuem o saber tácito advindo da vivência do cotidiano.

Entretanto, apesar de apontar o “terceiro setor” como uma alternativa de gestão social comunitária que privilegia as perspectivas dialógica e comunicativa, o autor preocupa-se e adverte-nos acerca de um fenômeno que acaba por submeter as organizações que compõem esse “setor” a uma gestão estratégica imanente ao mercado (Tenório, 2008).

Para Cabral (2007) o “terceiro setor” abrange um conjunto de organizações sociais particulares instituídas a partir de uma missão social, agrega indivíduos

voluntários e orienta sua ação para conflitos e problemas sociais, atuando em áreas e programas altamente dependentes de financiamento social. A autora aponta também as diversas terminologias utilizadas para se referir às organizações que compõem tal setor, indicando uma esfera híbrida de determinações. Destacamos aqui algumas:

- *Setor independente*: destaca a atuação dessas organizações como “terceira força”, contrária ao Estado e aos negócios privados. Entretanto, estas não se configuram totalmente independentes, pois recebem recursos e subsídios governamentais e da iniciativa privada;
- *Setor não lucrativo*: enfatiza, a princípio, organizações que não são criadas a fim de repartir lucros entre seus instituidores;
- *Setor de caridade*: refere-se às instituições cuja fonte de recursos provém apenas de doações caritativas, como aquelas de cunho religioso baseadas na caridade servindo-se dos termos *organizações filantrópicas*, *entidades sociais* e *obras sociais*;
- *Setor isento de impostos*: no Brasil, o título de *utilidade pública* concedido pelo poder público em distintas esferas - municipal, estadual e federal - garante às entidades do “terceiro setor” a isenção do imposto de renda e o direito a receber subvenções públicas. Presumindo a gratuidade dos serviços prestados, o título de *finalidade filantrópica* concedido pelo governo federal brasileiro isenta essas organizações de contribuições fiscais previdenciárias;
- *Setor da sociedade civil*: a expressão passa a ser empregada a partir dos anos 90 para designar organizações da sociedade civil - autônomas e distintas em relação ao Estado e ao mercado - formada por conjuntos de cidadãos que passam a desenvolver ações sociais (Cabral, 2007, grifos nosso).

Caracterizado por Montañó (2010) como um fenômeno que engloba essas diversas organizações, além de empresas “cidadãs” e sujeitos individuais voluntários ou não, o termo “terceiro setor” - e é esta a postura que se pretende adotar neste trabalho - é um conceito ideológico que encobre mistificada e ideologicamente - desarticulando o real - o processo de retirada da responsabilidade estatal no trato à questão social. Esse processo de afastamento do Estado das suas responsabilidades sociais - através das políticas de descentralização - é funcional à contrarreforma neoliberal do Estado e das relações capital/trabalho:

Ao esquecer as conquistas sociais garantidas pela intervenção e no âmbito do Estado, e ao apostar apenas/prioritariamente nas ações

dessas organizações da sociedade civil, zera-se o processo democratizador, volta-se à estaca zero, e começa-se tudo de novo, só que numa dimensão diferente: no lugar de centrais lutas de classes, temos atividades de ONGs e fundações; no lugar da contradição capital/trabalho, temos a parceria entre classes por supostos “interesses comuns”; no lugar da superação da ordem como horizonte, temos a confirmação e “humanização” desta. (Montaño, 2010, p. 18).

Contrarreforma estatal brasileira e “terceiro setor”: precarização das políticas sociais e reestruturação capitalista

A lógica neoliberal implementada durante a contrarreforma brasileira dos anos 90 propôs o corte dos gastos sociais em importantes esferas como a saúde e a educação, cujas atividades foram transferidas através da “publicização” - traduzida na expressão da diminuição dos custos estatais com a atividade social, - para a esfera do “terceiro setor”, desempenhadas por ONG’s, OSCIP’s, instituições filantrópicas, fundações empresariais e uma infinidade de organizações que se intitulam caritativas. Nesse sentido, as parcerias entre o Estado e as organizações sociais representam não só um estímulo para a ação cidadã filantrópica em detrimento da universalização das políticas sociais, como também a desresponsabilização do Estado em relação à questão social.

No contexto da contrarreforma gerencial da administração pública brasileira a orientação das políticas sociais é modificada: elas são retiradas da órbita do Estado através da privatização e transferidas ao mercado ou à sociedade civil - o que Bresser-Pereira denominou “publicização” -, transmutada no “terceiro setor”. O caráter de acesso universal é substituído pela focalização das políticas sociais, que passam a ser dirigidas exclusivamente às populações mais carentes, que, por sua vez, desfrutam de serviços assistenciais estatais reduzidos em quantidade, qualidade e variabilidade (Montaño, 2010). Daí pode-se afirmar que

As políticas sociais no Brasil, orientadas pelo ideário neoliberal, vêm sofrendo significativos retrocessos, se considerarmos os avanços sociais conquistados pela Constituição Federal de 1988. O Estado tem reduzido cada vez mais seu papel como provedor dos direitos sociais, transferindo esta tarefa para o mercado e para a solidariedade do “terceiro setor”. Dessa forma, o mercado fica reservado para aqueles que possuem meios para adquirir os serviços privados, enquanto os precários serviços públicos são destinados aos “comprovadamente pobres” (Cassin, Ramos & Morais, 2013, p. 2).

Nesse contexto neoliberal de novo trato à questão social coexistem, segundo Montañó (2010): a **precarização** das políticas assistenciais estatais - a resposta do Estado à questão social -, quer dizer, o fornecimento “gratuito” destas pelo Estado, mantidas num nível marginal complementado pela focalização e descentralização dessas políticas, dirigidas aos setores mais carentes; e a **privatização** da Seguridade Social e das políticas assistenciais - medidas de primordial interesse público -, por meio da remercantilização dos serviços sociais - que no contexto da contrarreforma brasileira ocorre por intermédio do núcleo estatal de produção de bens e serviços -, isto é, sua transformação em serviços lucrativos traspassados ao mercado e vendidos ao consumidor, configurando o tipo de fornecimento empresarial de serviços sociais, e da refilantropização das respostas à questão social (Yazbek, 1995 *apud* Montañó, 2010) por intermédio da transferência para a sociedade civil das responsabilidades sociais estatais, que passa a assistir a população descoberta pela assistência estatal no âmbito da esfera “pública não-estatal” - o “terceiro setor” - mediante práticas voluntárias, filantrópicas, caritativas, de autoajuda e ajuda-mútua. Nesse quesito, entidades e associações populares participam na gestão das políticas públicas e sociais - e seus recursos escassos - e, dessa maneira, acabam por legitimar os desejos da ordem capitalista (Fontes, 2010; Montañó, 2010).

Essa “nova resposta à questão social” configura, então, três modalidades de serviços de qualidades diferentes: o estatal/”gratuito” e precário; o privado/mercantil de boa qualidade; e o filantrópico/voluntário, de qualidade duvidosa. Por sua vez, essas distintas modalidades serão direcionadas para duas categorias de cidadãos, de acordo com seu perfil: os “integrados”/consumidores e os “excluídos”/assistidos (Montañó, 2010).

Desta maneira, o sistema capitalista de produção instrumentaliza⁴ relações sociais, instituições, indivíduos, valores, enfim, todas as esferas da vida social, a fim de atingir seu precípua objetivo, a acumulação de capital. O “terceiro setor” apresenta-se, portanto, como um campo simbólico que termina por legitimar a reprodução capitalista, através de práticas específicas fundamentadas em técnicas gerenciais pautadas na lógica das empresas privadas (Bourdieu, 1989; Montañó, 2010).

⁴ A instrumentalidade refere-se à capacidade de algo em ser meio, instrumento para se alcançar determinado propósito. Constitui-se “categoria central para a compreensão da *funcionalidade* de algo em relação a finalidades, a um projeto, e a *modalidade de operação* em que comparece como instrumento para tal fim” (Guerra, 2000 *apud* Montañó, 2010, p. 230; grifos do autor).

Assim, o “terceiro setor” é um fenômeno integrado ao projeto neoliberal e instrumentalizado por suas estratégias, assumindo a função de justificar e legitimar a desestruturação da Seguridade Social estatal universal - a perda de direitos do cidadão por serviços e políticas sociais. Do mesmo modo, ele legitima a nova modalidade de resposta às demandas sociais, qual seja, a remercantilização e refilantropização das funções sociais, que caem como uma luva nas mãos dos grandes empresários, contemplados com o aumento dos seus lucros tanto via a isenção de impostos a que suas “instituições e fundações de caridade” estão desobrigadas quanto à venda de serviços sociais mediante suas organizações privadas.

Conclui-se, portanto, que a atuação do “terceiro setor”, na realidade, satisfaz ao projeto neoliberal de reestruturação do capital, efetivado através de contrarreformas políticas que objetivam acabar com o direito de acesso universal dos cidadãos às políticas sociais. Ao firmar-se uma relação de parceria entre o Estado e organizações do denominado “setor” via transferências de fundos públicos, e com empresas mediante apoio financeiro, incentivos e isenções fiscais, a acumulação de capital é ampliada às custas de cortes com gastos sociais estatais diretos. Sendo assim, pode-se afirmar que recursos e verbas públicas são entregues facilmente nas mãos do capital (sim, o capital “ganha de mão beijada”), permitindo sua reafirmação. Não se sucede com a atuação do “terceiro setor” a ampliação dos direitos sociais, nem sequer a garantia universal ao seu acesso, mas sim a sua pulverização e desuniversalização - um processo funcional à reprodução e ampliação não de direitos sociais fundamentais, mas da acumulação capitalista.

Referências bibliográficas

Banco Nacional do Desenvolvimento Social [BNDES] (2001). *Terceiro Setor e Desenvolvimento Social*. Gerência de Estudos Setoriais AS/GESET. Relato setorial n.º 3. Julho, 2001. Recuperado em 27 outubro, 2014, de http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivo/s/conhecimento/relato/tsetor.pdf

Behring, E. R. (2008). *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2.ª edição. São Paulo: Cortez.

Bresser-Pereira, L. C. (1996). *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*. Revista do Serviço Público, Brasília, 47(1), 7-40.

Bresser-Pereira, L. C. (1998). *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, 45, 49-95.

Bresser-Pereira, L. C. (2004). Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública. In Biderman, C.; Arvate, P. (Orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. São Paulo: Campus Elsevier.

Bourdieu, P. (1989). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Cabral, E. H. S. (2007). *Terceiro setor: gestão e controle social*. São Paulo: Saraiva.

Cassin, M. P. S., Ramos, S. M. P. C., & Moraes, H. H. S. (2013, junho). A assistencialização minimalista das políticas sociais no trato da questão social. *Anais do III Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais*, Belo Horizonte, MG, Brasil, 7-9.

Costa, F. L. (2010). *Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Fontes, V. (2010). *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. 2.^a edição. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] (2007). *Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos - PEAS 2006*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 12 setembro, 2014, de http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/peas/2006/assistencia_social_privada2006.pdf

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] (2012). *Estudo sobre as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil - FASFIL 2010*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 12 setembro, 2014, de ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado [MARE] (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro de 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República

em setembro de 1995. Recuperado em 6 setembro, 2014, de <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>

Montaño, C. (2010). *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 6.^a edição. São Paulo: Cortez.

Tenório, F. L. (2008). *Ensaio de gestão social*. 3.^a edição. Ijuí: Unijuí.

Tenório, F. L. (1999). *Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 33(5), 85-102, set./out.