

A RELAÇÃO ESTADO E TERCEIRO SETOR NO BRASIL: ELEMENTOS BASILARES E PREMÊNCIAS INVESTIGATIVAS

STATE AND THIRD SECTOR RELATIONS IN BRAZIL: BASILAR ELEMENTS AND INVESTIGATIVE PREMENCIES

LA RELACIÓN ESTADO Y TERCER SECTOR EN BRASIL: ELEMENTOS BASILARES Y PREMENAS DE INVESTIGACIÓN

Vanilson Viana Cardoso¹
Airton Adelar Mueller²
Carelisa Stoffel de Siqueira³
Mariane Cristina Camargo Finkler⁴

RESUMO

No Brasil o terceiro setor surgiu enquanto alternativa para a crise do Estado de Bem-Estar Social e se consolidou, em parte, como um grande aliado na concretização das garantias sociais definidas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Em que pese os avanços nas áreas da educação, assistência social e saúde, ao serem convertidas às diretrizes governamentais, muitas das organizações não lucrativas, pré-existentes à redemocratização do país da década de 1980, distanciaram-se das bases comunitárias autônomas, fragilizando a ampliação dos espaços públicos de discussão e avaliação do papel do Estado. Este estudo foi desenvolvido com o propósito de contribuir com a discussão em questão, apresentando-se, ao mesmo tempo, proposições teóricas epistemológicas questionadoras da experiência brasileira, bem como, sugestões de linhas investigativas delas decorrentes, sobretudo diante da formulação das políticas públicas nacionais, cuja implementação depende, em decorrência da infraestrutura disponível, da complementação exercida pelas organizações sem fins lucrativos.

Palavras-chave: Terceiro setor. Filantropia. Garantias sociais. Estado.

¹Doutorando em Desenvolvimento Regional, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: vanilson-cardoso@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2006-9227>

²Doutor em Sociologia, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: airton.mueller@unijui.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6270-5856>

³Mestranda em Desenvolvimento Regional, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: care-95@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8339-9616>

⁴Mestranda em Desenvolvimento Regional, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: mari_ane.rs@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1705-8001>

ABSTRACT

In Brazil, the third sector emerged as an alternative to the crisis of the Social Welfare State and consolidated itself, in part, as a great ally in the realization of the social guarantees defined in the 1988 Constitution of the Federative Republic. Despite advances in the areas of education, social assistance and health, when converted to government guidelines, many of the non-profit organizations, pre-existing to the redemocratization of the country of the 1980s, distanced themselves from the autonomous community bases, weakening the expansion of public spaces for discussion and evaluation of the role of the State. This study aims to contribute to this discussion, presenting epistemological and theoretical propositions that question the Brazilian experience, as well as suggestions for investigative lines arising from them, especially in view of the formulation of national public policies, the implementation of which depends, due to the available infrastructure, the complementation exercised by non-profit organizations.

Keywords: Third sector. Philanthropy. Social guarantees. States.

RESUMEN

En Brasil, el tercer sector surgió como una alternativa a la crisis del Estado de Bienestar Social y se consolidó, en parte, como un gran aliado en la realización de las garantías sociales definidas en la Constitución de 1988 de la República Federativa de Brasil. A pesar de los avances en las áreas de educación, asistencia social y salud, cuando se convirtieron en pautas gubernamentales, muchas de las organizaciones sin fines de lucro, preexistentes a la redemocratización del país en la década de 1980, se distanciaron de las bases de las comunidades autónomas, debilitando la expansión de espacios públicos para la discusión y evaluación del rol del Estado. Este estudio fue desarrollado con el propósito de contribuir a la discusión en cuestión, presentando, al mismo tiempo, proposiciones teóricas epistemológicas que cuestionan la experiencia brasileña, así como líneas investigativas derivadas de ellas, especialmente en vista de la formulación de políticas públicas nacionales, cuya implementación depende, debido a la infraestructura disponible, la complementación ejercida por organizaciones sin fines lucrativos.

Palabras-clave: Tercer sector. Filantropía. Garantías sociales. Estado.

Como citar este artigo: CARDOSO, Vanilson Viana et al. A relação estado e terceiro setor no Brasil: elementos basilares e premências investigativas. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 10, p. 730-750, 07/07/2020. DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v10i0.2830>

Artigo recebido em: 30/04/2020

Artigo aprovado em: 06/07/2020

Artigo publicado em: 07/07/2020

INTRODUÇÃO

O presente artigo discute o tema do Terceiro Setor (TS) e sua relação com o Estado. Trata-se de um modo associativo adotado por grupos sociais de distintos continentes do hemisfério ocidental, voltado para a resolução de mazelas sociais, de desenvolvimento local e regional, assim como de oposição e fortalecimento dos movimentos pró-preservação ambiental, reinvidicação e proteção de direitos humanos, entre outras questões aparentemente negligenciadas pelos governos, seja pela exclusão ou baixa atuação (SALAMON, 1998). O crescente surgimento das organizações sem fins lucrativos revela a magnitude desse fenômeno, que pode ser compreendido como um processo de “revolução associativa global [...] uma imponente rede de organizações privadas autônomas, não voltadas à distribuição de lucros” (SALAMON, 1998, p. 5).

Em sentido mais amplo, diversos autores (HALL, 1994), (OLIVEIRA, 1999), (MONTAÑO, 2003), apontam que o termo terceiro setor surgiu nos Estados Unidos da América (EUA), na década de 1970. O processo teria iniciado nos anos de 1950, quando um conjunto de organizações, cujas atividades detinham cunho filantrópico, ganharam status de setor não lucrativo (*non-profit sector*). Hall (1994) por sua vez, destaca que mais de 90% das organizações sem fins lucrativos existentes no EUA foram criadas após 1950. Refere-se também o autor, que essas organizações variam significativamente, tanto em escopo como escala, pois existem desde instituições de bases informais, sem ativos e que não empregam mão de obra, até fundações que movimentam bilhões de dólares, tais como universidades, órgãos religiosos, complexos de saúde, entre outras que empregam milhares de funcionários e compõem-se de significativo número de membros.

No Brasil, segundo Oliveira (1999), a partir da década de 1980 adotou-se o termo organização não governamental (ONG) para designar um conjunto de organizações entendidas como de assessoramento e apoio, bem como aquelas a serviço de grupos e movimentos populares. Os primórdios dessa definição teriam sido durante o período autoritário, manifestando-se como movimento em prol do restabelecimento da democracia, maculada pela Ditadura Militar (1964-1985).

Segundo Salamon (1998), não são raras as vezes em que sobrevivem vagas noções sobre a natureza do TS. Há impressão de que ONG, caridade, obras religiosas, filantropia, não-lucratividade, organizações sociais (OS), associações, fundações, organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) e Organização da Sociedade Civil (OSC) sejam sinônimos, e, portanto, dispensável o aprofundamento da análise de cada significado em específico. Ocorre que no curso da história ocidental, em especial, da colonização brasileira até a primeira década do século XXI, muitas definições jurídico-legais foram organizadas em prol da criação de diferentes formas de relacionamento entre o Estado e TS.

Kurtz (1998) sugere que no final do século XX, o sistema híbrido composto pelo Estado e mercado, fracassa ao interagir socialmente com os indivíduos em todo o mundo, e isso enseja a emergência de novas formas de reprodução social, para além da dualidade Estado-mercado⁵.

⁵Em sua “Crítica da Razão Econômica”, o sociólogo francês André Gorz introduziu o conceito de atividades autônomas, organizadas pela reunião de voluntários nas “microesferas sociais” de bairros e distritos. Sua ideia está voltada, sobretudo, para atividades culturais ou sociais, como, por exemplo, a criação de creches e asilos, mas tem em vista também a produção de alimentos e bens de necessidade básica (KURTZ, 1997, p. 152).

Neste sentido, o entendimento de que compete tão somente ao Estado a execução de políticas públicas voltadas para o benefício coletivo, nas diversas áreas, pode resultar no fato de que a iniciativa privada não lucrativa seja ignorada.

O desafio das organizações do terceiro setor estaria em “encontrar um *modus vivendi* com o governo (primeiro setor) que propicie suficientes suportes legal e financeiro, preservando grau significativo de independência e autonomia” (SALAMON, 2008, p. 11, grifo do autor). Em contrapartida ao crescimento apontado por Salamon (1998), verifica-se a ocorrência de um possível comprometimento do TS em face da supremacia dos métodos típicos do segundo setor (mercado), conforme leciona Tenório (2008)⁶, gerando um déficit democrático.

Embora possa existir uma aparente divergência de posicionamentos, origina-se em tal contraposto, uma lacuna no que tange ao papel do Estado diante das organizações não lucrativas. Segundo Affornalli (2015), é possível verificar que o problema emergente não está nas ações voluntárias, mas na apropriação que o Estado exerce sobre as mesmas, podendo, disso, emergir certa desresponsabilização estatal a partir da transferência de um conjunto de responsabilidades para a sociedade civil. Conforme será analisado a diante, além da educação e assistência social, esse processo ocorre de forma mais acentuada em relação à organização e definição da rede de serviços de saúde. Diante disso, nos parece imprescindível avançar com os estudos sobre o TS de forma mais aprofundada em cada uma das possibilidades de atuação, na sua relação com o primeiro setor.

Assim sendo, o presente artigo discorre sobre alguns pressupostos teóricos e epistemológicos que consideramos úteis e indispensáveis para o aprofundamento dos estudos que envolvem organizações não lucrativas no contexto brasileiro, em dimensões específicas (possibilidades de atuação), especialmente a partir da relação destas com o Estado e no que se refere à complementação das garantias sociais. Ademais, considerando isso, aponta-se elementos que consideramos cruciais para o debate em tela e que descortinam possibilidades investigativas instigantes e, a nosso ver, prementes. Todavia, para que se chegue a este ponto com um entendimento adequado das questões teórico-empíricas que apontamos, entende-se ser fundamental que se faça a devida contextualização do surgimento e das características gerais do terceiro setor no Brasil, o que inclui o respectivo arcabouço legal que rege as relações entre tais setores. Em face disso, se adentra à discussão sobre o papel do terceiro setor no que tange à reprodução social, para além da dualidade Estado-Mercado, para, finalmente, apontar e discutir as proposições teórico-empíricas, objeto central do presente texto.

Trata-se de uma pesquisa organizada a partir de revisão bibliográfica, que tem como delimitação temporal prioritária, o período imediatamente anterior à promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRF) com ênfase à estruturação das ações voltadas para a concretização das garantias sociais definidas na Lei Maior, com destaque para a área da saúde.

Com base nos resultados deste estudo pode-se inferir que as particularidades e tratamento diferenciado assegurado às organizações do TS na CRFB, exigem maior aprofundamento sobre o papel desempenhado pelo setor filantrópico em face das políticas

⁶A expansão do neoliberalismo no Brasil se dá em meio à redemocratização do país da década de 1980. Segundo Affornalli (2015), ocorre um processo de submissão da proteção social definida na CRF/1988 à política econômica neoliberal, resultando na inserção do voluntariado e da responsabilidade social como partes integrantes dessa ideologia.

sociais, com destaque para a área da saúde, assistência social e educação. Isso porque, conforme será analisado a diante, o Estado brasileiro lança mão de diretrizes definidas na legislação para estabelecer relação com essas organizações.

TERCEIRO SETOR E FILANTROPIA: O CONTEXTO BRASILEIRO

A filantropia de que se revestem as organizações do terceiro tem suas raízes no século XV (FRANCO, 2015), mais precisamente com a criação da primeira Confraria da Misericórdia em Lisboa, Portugal, no ano de 1498. O modelo seguido pelas colônias portuguesas, em especial no Brasil, não obedeceu necessariamente “[...] um parâmetro pelo qual se guiaram as demais congêneres” (FRANCO, 2015, p. 23). Ao analisar o caso da Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro/RJ, instalada em meados do século XVI, o autor destaca que do ponto de vista religioso, a instituição carregava consigo valores de compaixão, manifestada, por exemplo, no acolhimento de escravos em seus hospitais.

Amorim e Pinto (2018) destacam a influência da obra de Juan Luis Vives (1493-1540) em defesa da pobreza mais humanitária, bastante divulgada na Europa, na primeira metade do século XVI. As ideias propostas não só estavam associadas à realidade social da época, como também nas leis vigentes que “[...] tinham por objetivo regular o exercício da esmola e proibir uma situação até então tolerada – a da mendicidade” (GARRÁN MARTÍNEZ, 2004, apud AMORIM; PINTO, 2015, p. 58). Segundo os autores, essa concepção inspirou a criação de muitas das instituições de caridade instaladas no mesmo período.

Vista como um dever moral da classe elitizada, a caridade tornou-se uma obrigação cívica a partir do século XIX, assim como reconhecimento social. Nesse contexto, a filantropia teria surgido em meados do século XVIII, centrando-se “na noção de cientificidade e moralização das classes subalternas. Embora as justificativas e as formas de lidar com a pobreza fossem consideravelmente complexificadas, coube às elites, bastiões de moral, bom costume e civilidade, exercer essa versão mais laicizada do amor ao próximo” (FRANCO, 2015, p. 36).

Entre o final do século XIX e início do século XX, ocorreu a reconfiguração da Igreja Católica, destacando-se sua separação do Estado, e isso resultou na fundação de associações religiosas e leigas voltadas para a caridade, entre as quais, as associações formadas por mulheres que passaram a executar trabalhos voluntários aos que necessitavam de cuidados de saúde, bem como de alimentos, vestimentas, com ênfase para a palavra cristã (BONIFÁCIO, 2008). Surge, então, a Associação das Damas de Caridade, com atuação tanto no campo social como religioso, com o objetivo de “desenvolver a doutrina católica em asilos, recolhimentos, escolas e orfanatos, atuando especialmente entre o povo, prestando assistência médica e fornecendo medicamentos” (BONIFÁCIO, 2008, p. 3).

Em relação à etimologia, explica Mestriner (2012) que a palavra filantropia tem origem do grego *philos*, que significa amor e *antropos*, homem. Portanto, existe relação com a concepção de amor do homem ao ser humano enquanto espécie e pela humanidade. Nesse sentido, a preocupação com o outro distingue-se da ação voluntária exercida no âmbito das organizações filantrópicas da contemporaneidade, pelo menos em parte, destas. De um modo ampliado, tais ações referem-se à preocupação com o bem-estar público e coletivo,

confundindo-se nesse tocante, com a solidariedade⁷. Nada mais é do que uma abordagem filosófica e moral de valores altruístas. Partindo-se do entendimento de Mestriner (2012), essa definição compreende o sentido amplo da abordagem, denotando o caráter subjetivo das organizações não lucrativas.

Em sentido estrito, o termo filantropia é definido na Lei nº 12.101/2009 (BRASIL, 2019), cujo artigo 1º assim dispõe:

A certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação [...]

Embora a filantropia possa descrever um conjunto de organizações sem finalidade lucrativa, para fins da relação jurídico legal possível de ser estabelecida com o Estado, é imprescindível, na maioria dos casos, que ela possua o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), concedido pelo ministério da respectiva área de atuação, assistência social, educação ou saúde (VIANA CARDOSO, 2018). Dentre as prerrogativas conferidas pela aludida Lei às organizações detentoras do CEBAS, destacam-se a isenção das contribuições para a seguridade social, conforme prevê o artigo 195, § 7º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; a imunidade tributária definida no artigo 150, VI, c, da CRFB/88; e, a preferência no firmamento de convênios para execução de serviços de interesse público na área da saúde, de acordo com o artigo 199, §1º, da CR/88 (BRASIL, 2019a).

ASPECTOS LEGAIS NA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E TERCEIRO SETOR

No Brasil, a edição de marcos regulatórios – como é o caso da Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 2019b), que dispõe sobre a qualificação das OS e da Lei nº 9.790/1999 (BRASIL, 2019c), quanto à qualificação das OSCIP, modificada pela Lei nº 13.019/2014 (BRASIL, 2018d), que por sua vez, regulamenta o regime jurídico das parcerias entre o Estado e setores – são casos que denotam uma política governamental voltada para criação de mecanismos legais de transferência e delegação de atividades para o TS. Dependendo dos critérios obedecidos pela organização, é possível buscar a qualificação que melhor atenda aos interesses, em regra, da esfera governamental. Uma instituição qualificada como OS ou OSCIP, não necessariamente conseguirá obter o CEBAS, mas é provável que se habilite, com o intuito de obter vantagens financeiras.

⁷Há uma diferença entre filantropia do ponto de vista etimológico e a definição contemporânea utilizada para descrever um conjunto de organizações cujas atividades estão voltadas para a assistência social. Quando reconhecida formalmente pelo Estado (filantropia em sentido estrito), essas instituições são classificadas, sobretudo, em vista dos métodos de gestão financeira por elas adotados. Portanto, apesar de haver, em tese, um compromisso com o interesse coletivo, isso se consubstancia a partir de um conjunto de serviços ofertados à população em geral, ou a determinados grupos em situação de maior vulnerabilidade. Nesse sentido, a solidariedade está mais para as ações voluntárias emanadas da sociedade em geral, a exemplo da doação de recursos materiais e financeiros, assim como a ação voluntária por intermédio de organizações subjacentes, do que em face da tarefa atribuída aos seus dirigentes.

As organizações do TS detentoras do CEBAS, detêm prerrogativas que se distinguem das demais, visto que tal certificação faz com que a Lei que regulamenta as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (BRASIL, 2019d), tenha aplicação dispensada em relação aos serviços de saúde. Portanto, há um interesse manifesto do Estado brasileiro, com base no ordenamento vigente, que prioriza a transferência e delegação de atividades de assistência social, saúde e educação. Tal prática, mesmo com o ônus do subsídio, pode se revelar menos onerosa ao Estado, na composição e operacionalização de determinados serviços e ações estruturantes dessas políticas públicas.

Uma vez certificadas como filantrópicas, aumenta o nível de dependência e subordinação do TS em relação às diretrizes governamentais, como é destacado por Teixeira (2002). Ao discorrer sobre as ONGs, a autora questiona o compartilhamento do poder entre essas organizações, sociedade e Estado, ao mesmo tempo em que aponta “um efeito maléfico para a articulação entre as ONGs, pois elas passam a competir entre si, funcionando numa lógica de competição semelhante à lógica do mercado. As melhores (mais adaptadas, com estrutura) conseguiriam o financiamento” (TEIXEIRA, 2002, p. 136). Nesse aspecto, os governos exerceriam papel preponderante, visto que proporcionam pouco espaço para o diálogo na escolha de projetos, cuja legitimidade pode ser questionada. “Segundo os órgãos governamentais, as organizações são escolhidas por estarem mais próximas do público a ser beneficiado e poderem atingir de forma mais eficaz os resultados desejados” (TEIXEIRA, 2002, p. 136).

Por outro lado, as organizações que não mantêm uma relação direta com o Estado, porquanto não lhe prestam serviços, fazem surgir uma espécie de pressão, que tenciona os setores governamentais da área de sua atuação. Nesse caso o TS atuaria como uma espécie de regulador das atividades da administração pública, promovendo fóruns voltados para o controle social e avaliação das políticas executadas (VIANA CARDOSO, 2018), em atendimento aos interesses sociais de grupos prioritários assistidos.

Alguns pressupostos objetivos são utilizados para se definir uma organização como integrante do TS, entre os quais, a finalidade não lucrativa, assim como a ausência de interesses econômicos. Diversas normas vigentes referem-se a tal condição, a exemplo da Lei das OS, Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 2019b), Lei das OSCIP, nº 9.790/1999 (BRASIL, 2019c), Lei da Filantropia, nº 12.101/2009 (BRASIL, 2019), assim como, a própria CR/1988, em seus artigos 150, II, c e 199, § 1º (BRASIL, 2019a). Em geral, a natureza jurídica de tais instituições são associações privadas ou fundações privadas (RAMOS; KLANN, 2019) que, ao obterem os requisitos da Lei nº 12.101/2009 (BRASIL, 2019), podem requerer o CEBAS, o que lhes garante prioridade no firmamento de convênios e contratos com os governos, visando à prestação de serviços de interesse público.

O aspecto da não lucratividade, de acordo com as normas anteriormente referidas, relaciona-se com a previsão de aplicação das sobras financeiras na consecução do respectivo objeto social, vedada a distribuição entre sócios, associados, membros diretivos e demais integrantes. Excluem-se, portanto, as organizações cooperativas, uma vez que neste caso se permite a distribuição das sobras entre os cooperados e associados, na proporção da quota capital, conforme definido nas Leis nº 5.764/1971 (BRASIL, 2019e) e 12.690/2012 (BRASIL, 2019f), que regulamentam, respectivamente, as sociedades cooperativas de cunho econômico e as de trabalho, constituídas por trabalhadores com atividades de proveito comum.

Em decorrência da destinação de recursos públicos em caráter contínuo para as organizações filantrópicas, Vieira (1999) e Fernandes (2002), indagam sobre a adjetivação terceiro setor não-estatal, inferindo que na verdade se trata de um terceiro setor, público organizacional, uma vez que não fora criada uma nova propriedade, assim como os recursos financeiros em regra são de natureza pública, ou seja “[...] recursos vindos de taxas e impostos, são recursos que vêm daquilo que chamamos de subsídios e, portanto, eles saem do tesouro e do orçamento da nação” (VIEIRA, 1999, p. 24). Ao analisar essa questão, Lopes (2004, p. 61) complementa afirmando que “[...] o discurso dos apologistas do terceiro setor tem geralmente recaído numa argumentação que desqualifica o Estado como esfera de efetivação das políticas sociais e públicas”.

No tocante à descentralização e à delegação das atividades de interesse público às organizações filantrópicas, conforme menciona Tenório (2008) ao indagar a proposta de Estado-mínimo, verifica-se que a concepção da lógica de mercado enquanto entrave para a cidadania deliberativa nesses espaços, não decorre necessariamente da pressão exercida pelo segundo setor em face do TS. Nesse sentido, a instrumentalização da filantropia surge do “desconhecimento acerca do funcionamento da burocracia estatal e de suas inconsistências nas relações entre instâncias diferentes de governo” (LOPES, 2004, p. 65). Isso, inclusive, poderia estar dificultando a formação de composições pluralistas nas instâncias decisórias, portanto, maculando a cidadania deliberativa.

Ao se referir aos conselhos enquanto espaços privilegiados para o exercício do controle social, bem como sobre a dificuldade de compreensão das concepções dos processos de descentralização, destaca-se ainda:

Nessa condição, os conselheiros acabam tornando-se elementos mandatários que se envolvem alternadamente nas decisões governamentais, sem exercer um poder de controle social mais efetivo na estrutura organizacional da administração pública, num sentido amplo. Efetivados como burocracia, mas relegados à condição de apêndice nas decisões governamentais [...] (LOPES, 2004, p. 65).

Partindo-se da perspectiva da sociedade civil, ao TS não caberia de fato “o papel de elaborador da solução dos problemas que afligem determinados espaços socioeconômicos e políticos, à medida que não cabe a ela estabelecer exclusivamente, a condição do seu bem-estar social” (TENÓRIO, 2008, p. 50). No entanto, a simples menção de que está havendo a transposição de aparatos típicos do mercado para o TS, inibe a compreensão e aprofundamento em torno de um fenômeno que envolve e decorre diretamente das orientações emanadas da esfera governamental (primeiro setor).

De acordo com Lopes (2004), tem havido uma fusão entre as estruturas de funcionamento da administração pública com a dos conselhos responsáveis por desempenhar a atividade fiscalizatória e de regulação do TS, tornando seu papel incoerente e ineficaz. Isso seria resultado de um processo que tem se voltado para a dinamização dos procedimentos do setor público, “[...] no intuito de se atender às demandas dos segmentos representados” (LOPES, 2004, p. 65).

Os dois sentidos atribuídos ao termo filantropia (amplo e estrito) e à configuração do setor não lucrativo, têm origens e naturezas variadas, embora, em parte, possam complementar um ao outro. Nesse tocante, ao citar o processo de ampliação do TS, Salamon (1998, p. 7, grifo do autor), destaca “três origens distintas: **de baixo**, na forma de movimentos populares

espontâneos; **de fora**, através da ação de várias instituições públicas e privadas; e **de cima**, sob a forma de políticas de governo”. Essa distinção evidencia as possíveis formas de articulação para a constituição de tais organizações, contribuindo com a expansão do setor. Contudo, há espectros relacionados com o papel do Estado, que merecem ponderações, conforme será analisado na sequência.

TERCEIRO SETOR E REPRODUÇÃO SOCIAL: PARA ALÉM DA DUALIDADE ESTADO-MERCADO

Cardoso (2002) e Caetano (2018) sugerem que o TS se constitui em alternativa prudente diante da crise de confiança no Estado e justificar-se-ia na medida em que atenderia melhor às necessidades humanas em pequenas escalas, mediante certa flexibilidade e capacidade de canalização dos movimentos populares, tanto em regimes democráticos como autoritários, em países desenvolvidos e subdesenvolvidos (SALAMON, 1998). Para Tenório (1998; 2008) precisa-se, contudo, saber se realmente o TS é capaz de revelar-se como um paradigma da reprodução social, ou seja, saber se ele é capaz de ir além de medidas paliativas ou até mesmo de urgência, “[...] destinadas somente a fazer curativos leves nas feridas abertas pela mão invisível do mercado globalizado” (TENÓRIO, 1998, p. 94).

Neto, Dezen e Santos (2009) destacam que a noção de reprodução social pode ser adotada em diferentes contextos, como por exemplo, a abordagem de valor agregado em relação às unidades produtivas. Entretanto, a abordagem baseada no lucro, pode não assegurar uma análise diversa da produção de riqueza, face à sua distribuição, sobretudo em relação aos diferentes atores envolvidos. Logo, é possível considerar, para fins do presente estudo, que a reprodução social, a partir do conjunto de ações decorrentes da relação Estado e TS, não poderia ser contabilizada apenas com base na redução de custos ao ente público, tanto aqueles efetivos como os de transação, especialmente, nos casos em que as organizações não lucrativas dependem de outras fontes de recursos para cumprirem com a missão assumida. Contemporaneamente, Fonseca (2019) destaca que a nova configuração da teoria da reprodução social (TRS) perpassa pela reconstrução de ligações solidárias para além das fronteiras nacionais, o que possibilitaria à classe trabalhadora, reformular a compreensão universal acerca da condição humana. Logo, obter vias alternativas e concretas em prol da emancipação.

Trata-se da dimensão humanitária de desenvolvimento, uma vez que “nem a área produtiva, nem as redes de infraestruturas, e nem os serviços de intermediação funcionarão de maneira adequada se não houver investimento no ser humano” (DAWBOR, 2011, p. 4). Nesse sentido, “[...] cabe ao primeiro setor, principalmente nos países subdesenvolvidos, o compromisso com a solução dos problemas sociais e não apenas desempenhar a função de intermediário entre os anseios da sociedade e do Estado” (TENÓRIO, 2008, p. 52).

Daí que o escopo do presente estudo compreende duas interfaces, sendo uma o pressuposto de que o Estado brasileiro tenha se valido demasiadamente do terceiro setor para promover a implementação de parte das garantias fundamentais (educação, saúde e assistência social) definidas na CRFB/1988. Diferentemente, deveria o reconhecer como aliado (complementação) e não enquanto protagonista/executor direto de tais ações. Teria surgido uma espécie de “ficção”, falsa ilusão de que o Estado efetivamente promoveu, ou promove, em

determinadas regiões, o desenvolvimento de políticas públicas, não passando, portanto, de regulamentações/instrumentos utilitaristas, em detrimento da mobilização popular, enfraquecida após a década de 1990.

A outra face, que por sua vez, tornaria mais clara as oposições sobre a hipótese de assunção do TS enquanto protagonista de políticas públicas, cuja titularidade é do Estado, conforme defende Tenório (2008), repousa no fato de que as organizações filantrópicas detêm perfil próprio e são instituições permanentes da sociedade civil (OLIVEIRA, 1999). Essa abordagem insere-se no contexto das pressões de baixo (movimentos populares), ou de fora (ações recíprocas, entre primeiro e segundo setor). Entretanto, podem surgir situações em que o oportunismo estatal se sobressai (SALAMON, 1988), a exemplo das políticas públicas que embora dependam, para implementação, das organizações do terceiro setor, deixam pouca margem para a recepção de propostas, tão pouco asseguram a discussão ampliada com os atores envolvidos. Tais ocorrências sugerem um típico processo tecnocrático (HABERMAS, 2014).

Em certo sentido, as organizações filantrópicas deveriam ter passado por um processo de ruptura conceitual, passando de um status de inferioridade por vezes lhe atribuído, para protagonistas sociais, com grau de autonomia, porquanto são organizações formadas por cidadãos (OLIVEIRA, 1999). Nesse sentido, elas o fazem legalmente a partir das normas regulamentadoras e da vigilância do próprio Estado. Entretanto, em razão de serem geridas por voluntários, a concepção de caridade aproxima-se, ou até mesmo confunde-se com a filantropia, e coaduna-se com a noção de altruísmo.

Não se isenta, contudo, o surgimento de organizações filantrópicas constituídas por mera conveniência do Estado, o que é distinto da lógica sociedade-Estado (TENÓRIO, 2016), ao menos em face do tensionamento resultante das ações populares de meados da década de 1980 (PAIVA; TEIXEIRA, 2014). A aposta era de que as organizações do TS desenvolvessem novas vertentes de ação, firmando relacionamentos dinâmicos e flexíveis com o Estado, bem como praticassem um protagonismo mais audacioso em face da esfera pública.

Após breve avaliação acerca das normas que regulamentam a filantropia em sentido estrito, mecanismo pelo qual as organizações não lucrativas obtêm o “retorno” estatal, mediante isenção e imunidade tributária, verifica-se que há uma forte tendência de se manter o interesse de mercado (segundo setor), em condições de igualdade com as instituições do TS (VIANA CARDOSO, 2018). Caetano (2018) menciona, inclusive, que a crise do capital tem resultado na mercantilização do direito à educação, o que poderia também caracterizar as ações nas demais áreas sociais. Com isso, a filantropia em sentido amplo, pautada na mobilização e participação civil na discussão e implementação de ações voltadas para o interesse coletivo, é onerada pelos instrumentais adotados e explicados na perspectiva dinâmica do tempo presente, inibindo o mundo da vida (HABERMAS, 1989).

A população de determinadas regiões, por dependerem, ou em grande medida, ou exclusivamente, do TS para a consecução de serviços e atividades de caráter público, cuja a obrigação prestacional é do Estado, pode não compreender minimamente bem a quem compete a tutela das garantias fundamentais. Dentre as implicações para o desenvolvimento em sentido amplo, estão as disputas típicas de mercado, como é o caso da regionalização de serviços públicos. Existente no âmbito do SUS, “[...] a complexidade do sistema de saúde e seus arranjos, por si só gera um ambiente de disputa entre as organizações hospitalares, em especial quando se trata da implementação e oferta de novos serviços” (VIANA CARDOSO, 2018, p.

258). Do mesmo modo que na definição de critérios para a concessão de benefícios, em contrapartida à atividade não lucrativa das organizações detentoras de filantropia, sem contar com a inibição daquelas que embora informais (não certificadas), desempenham papel social (ONGs).

Seria equivocado considerar o TS como um resíduo deixado pelo Estado e mercado. Por exemplo, em Portugal esse processo estaria relacionado com a diversificação e complexidade de que se revestem os processos socioeconômicos (ALMEIDA, 2011). Nesse caso, “[...] uma parte cada vez mais significativa das transações ocorre através de arranjos institucionais que se situam fora do mercado. Seja ao nível da produção de bens e serviços, seja ao nível do emprego, o terceiro setor torna-se uma força econômica maior” (ALMEIDA, 2011, p. 101). Sendo assim, a natureza das organizações não lucrativas não contemporiza a intervenção do Estado nos mesmos padrões praticados em face do segundo setor, tão pouco privilégios ao mercado em detrimento da cidadania deliberativa⁸ (TENÓRIO, 2008).

Ademais, dependendo da dimensão social de atuação, o TS se sobressai, como por exemplo, nas ações voltadas para a preservação ambiental. Nestes casos, além de apresentar novas propostas pedagógicas focadas na sustentabilidade, as ações das organizações não lucrativas revelam-se mais presentes, até mesmo propondo discussões e soluções frente às incertezas socioambientais da contemporaneidade (TRISTÃO; TRISTÃO, 2016).

Como consequência, não se pode afirmar que o setor filantrópico (em sentido amplo ou estrito), detenha discernimento suficiente para se reconhecer como protagonista social, por sua vez, posicionando-se entre as inclinações da tradição (história e trajetória) e a dinâmica do mundo presente, ou seja, superfluides e descarte (BAUMAN, 2013). Nesse sentido, correr-se-ia o risco da missão face ao preenchimento de lacunas deixadas pelo Estado no âmbito social, ser convertida em objetivos práticos, de curta duração, como o aproveitamento de um recurso para investimento em serviços, cuja resolutividade é avaliada com o aproveitamento imediato. O descarte aqui referido, poderia revelar que as instituições também estão sujeitas a transformarem-se em consumidores ávidos, que constantemente vão em busca de novas experiências. Parte desse embate pode estar relacionado com a dificuldade de algumas instituições se adequarem às medidas legais de assistência social estabelecidas no Brasil a partir de 1990.

Portanto, é provável que o TS esteja sofrendo uma espécie de mutação, do sentido subjetivo ao objetivo, o que revoga sua adequada natureza substantiva (GUERREIRO RAMOS, 1981), passando a orientar-se pela racionalidade instrumental, lógica e em sentido metafísico (HABERMAS, 1990), anulando, assim, a condição do mundo humano (ARENDRT, 2007). Em outras palavras, não estaria em curso a confirmação de uma alternativa para a crise do Estado de Bem-Estar Social, mas sim as próprias consequências de seu abandono, haja vista que as ações em grande parte estavam voltadas para a saúde e educação, duas importantes disposições sociais (SEN, 2010).

Pode-se ainda indagar quanto ao surgimento de um provável paradoxo: estímulo à iniciativa filantrópica x abreviação da cidadania deliberativa. Ou seja, não seria possível assegurar que o TS desempenhe um papel por excelência na promoção social e equacionamento

⁸De acordo com Tenório (2005, p. 105), cidadania deliberativa “[...] significa que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”.

das necessidades básicas, se ao mesmo tempo restringe a implementação da cidadania deliberativa. Tal abreviação poderia surgir tanto nas assembleias associativas dos atores que integram as organizações filantrópicas complementadoras das obrigações estatais, quanto nos espaços formais de controle social, como conselhos, conferências e audiências públicas, entre outros (VIANA CARDOSO, 2018).

Assim, na tentativa de se conceituar o processo e constitucionalização dos direitos das gentes, sobrevém enquanto discurso do Estado democrático de direito, entre outras questões, a conciliação de “[...] um conflito insatisfatório entre o paradigma jurídico liberal e o do Estado de bem-estar social” (HABERMAS, 2014, p. 101). Restaria mais evidente que “[...] o terceiro setor é um elemento central na estrutura de governação das sociedades contemporâneas” (ALMEIDA, 2011, p. 101). Significa que de qualquer modo, o TS revela-se como parte elementar na configuração institucional, até mesmo dos sistemas socioeconômicos.

Verifica-se, em suma, que a problemática apontada deve ser avaliada com base na pertinência e indispensabilidade das atividades de interesse público executadas pelas organizações filantrópicas. Isso pois, é improvável que diante da ampla participação do TS na execução de ações sociais delegadas e financiadas pelo poder público (HALL, 1994), pelos menos no ocidente, possa haver, no futuro, um processo de reversão dessa relação, bastante consumada em alguns países, a exemplo do Brasil.

Há riscos, contudo, que põem em cena o absentismo do Estado enquanto detentor da tutela sobre a população e mantenedor de tais ações, em benefício dos interesses do mercado e isso já pode estar sendo experimentado em relação, por exemplo, ao sistema público de saúde (PAIM, 2018). Logo, partindo-se da experiência brasileira, o TS pode estar ameaçado de perder sua base popular organizada nas últimas décadas do século passado, bem como a capacidade de mudança, além das prerrogativas de independência e autonomia (SALAMON, 1998).

Em síntese, valendo-se da ideia de oportunismo a que se referiu Salamon (1998), pode-se dizer que, no caso Brasileiro, este estaria, por um lado, assegurando a capacidade de o próprio Estado implementar as garantias fundamentais definidas na CRFB/1988 (BRASIL, 2020a), e por outro, tencionando o modo operacional das organizações do TS. Desta forma, ao se deparar com as bases de origem dessas instituições, as pressões de cima (dos governos), conduzem a decisões gerenciais típicas do setor de mercado. Logo, a autonomia remanescente do setor filantrópico é a mesma usufruída pelas organizações voltadas para o lucro. Abre-se, então, margem para mercantilização das disposições sociais, o que é ainda mais grave diante das disparidades sociais que marcam a história do Brasil.

ESTADO E TERCEIRO SETOR: PROPOSIÇÕES TEÓRICO-EMPÍRICAS DE UMA AGENDA DE PESQUISA

A exigência de intervenção do Estado no atendimento e regulação de interesses e conflitos diante da complexidade social e da velocidade com que as transformações na contemporaneidade têm se operado (PEROBELLI; SCHMIDT, 2011), prejudicam o atendimento direto das necessidades apresentadas pela sociedade em geral. Dentre as alternativas, está a defesa de uma visão estatista, mediante a atuação direta do Estado na consecução das demandas ou de uma visão privatista, que defende a transferência de tais

responsabilidades ao TS, quando não ao mercado. Uma via alternativa e intermediária, decorreria da reformulação do papel do Estado, baseada na articulação entre a sociedade e mercado, o que, apesar de provável em alguns casos, exige maior aprofundamento. Considerando isso, acredita-se que para se analisar a relação entre TS e Estado, seja indispensável a definição de algumas bases teóricas, que ajudam a compreender os fenômenos do mundo moderno, sobretudo, nas inclinações globais resultantes do que se pode chamar de dinâmica do mundo presente.

Nesse tocante, busca-se na teoria crítica, com base no pensamento habermasiano, o contraponto à metafísica, enquanto campo da filosofia que se ocupou em apresentar “tanto ao longo do pensamento grego quanto no decorrer da modernidade como a ciência do universal, do imutável e do necessário” (BRESSIANI; NODARI, 2016, p. 323). Com base nesta definição, Habermas (1990), defende a ruptura com o pensamento filosófico clássico, assim como a redefinição da própria razão, isso porque a metafísica pretendia “[...] deduzir tudo a partir de uma unicidade; desde Platão ela se apresentava, em suas manifestações mais marcantes, como doutrina da unidade do todo; a teoria tem como alvo o uno na condição de origem e fundamento do todo” (HABERMAS, 1990, p. 151).

A tese defendida por Habermas (1990), contida na obra *Pensamento Pós-metafísico*, repousa no fato de que a unidade da razão jamais poderia ser vista de outra forma, senão por meio da pluralidade de suas vozes, pois ainda que processada ocasionalmente, tem-se como resultado a compreensão, diante da passagem de uma linguagem para a outra. Daí que a metafísica se enreda em formulações paradoxais, de forma una e como um todo.

É no contexto da crise da racionalidade em termos da metafísica que Habermas (1989) apresenta a teoria do agir comunicativo. Denominam-se então de “[...] comunicativas as interações nas quais as pessoas envolvidas se põem de acordo para ordenar seus planos de ação, o acordo alcançado em cada caso medindo-se pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade” (HABERMAS, 1989, p. 79). Acrescenta-se, sobre a validade do que é discutido e decidido, que o “[...] princípio-ponte possibilitador do consenso deve, portanto, assegurar que somente sejam aceitas como válidas as normas que exprimem uma vontade universal” (HABERMAS, 1989, p. 84).

Com base nesta negação frankfurtiana, sobre o fenômeno da racionalidade instrumental, inibidora da emancipação das pessoas, é que Tenório (1998) firma as bases para o que se tem entendido como gestão social. Desta forma, “Habermas, da segunda geração frankfurtiana, concorda que a razão instrumental dificulta a autonomia social dos indivíduos, na medida em que o mundo da vida, substância estruturante da razão da pessoa, é submetido à razão funcional através de ações estratégicas” (TENÓRIO, 1998, p. 11). Logo, a cidadania deliberativa teria suas condicionantes na ação política deliberativa.

O entendimento sobre o que Habermas (1990) denomina de mundo da vida, também é preponderante para o delineamento de estudos sobre o terceiro setor na contemporaneidade. Os componentes que o constituem são a cultura, a sociedade e as estruturas de personalidade. Trata-se respectivamente, do conhecimento, ordem legítima e da identidade individual (TENÓRIO, 1998, 2016). O que permite a relação e a coesão entre ambas essas esferas é, portanto, a ação comunicativa, porquanto possuem linguagens distintas. O entrecruzamento desses componentes, também seria capaz de responder ao problema da relação entre os indivíduos e

sociedade, na medida em que o mundo da vida fosse visto enquanto recipiente, onde os sujeitos se encontram como partes de um todo.

Em relação ao aparato da administração pública brasileira, também é oportuno que se elejam algumas bases teóricas, haja vista que as relações estabelecidas entre TS e Estado, ocorrem em um ambiente de incertezas e de profundas guinadas marcadas por reformas. Considerando isso, destaca-se três grandes momentos abordados por Bresser-Pereira (1998): a administração pública patrimonialista (Estado pré-capitalista), administração pública burocrática (ser público racional e impessoal) e a administração pública gerencial (orientada para o cidadão e obtenção de resultados). Ao analisar a trajetória das reformas havias nas décadas de 1980 e 1990 Allebrandt (2012, p. 183), conclui: “[...] mais que a eficiência, há necessidade de eficácia e efetividade nas políticas públicas, que cada vez mais devem contar com a participação da sociedade na sua definição, mas também no monitoramento de sua execução e permanente avaliação”.

Verifica-se que embora as intenções das reformas administrativas não tenham sido necessariamente estabelecer mecanismos que assegurassem a implementação de uma cidadania deliberativa, mas sim reformular as funções do Estado em prol de torná-lo mínimo, intensificou-se os convênios e contratualizações com o TS, em especial em áreas estratégicas (assistência social, saúde e educação), porquanto demandam além dos recursos para custeio, a organização de infraestruturas e redes integradas. Essa mesma situação, ocorre nos três níveis governamentais (estados, municípios e União).

Por outro lado, o tema do TS importa aos estudos sobre os mecanismos jurídicos e sociais que o poder público e sociedade podem usufruir, tudo em prol da viabilização e implementação de políticas públicas de desenvolvimento em sentido amplo. Assim, pode-se investigar com maior profundidade, as possíveis redes de políticas públicas (*policy networks*), formadas com base na interação entre atores públicos e privados, (BÖRZEL, 1998 apud SECCHI, 2009). Ademais, contribui com uma maior compreensão sobre os desafios e oportunidades, em face da concretização da dimensão social de direitos, conforme previsto no capítulo II da CRFB/1998, destacando-se a saúde, educação e assistência social (BRASIL, 2019a).

O mesmo pode-se inferir quanto às divergências que impedem a organização e execução de ações públicas na forma integrada. Emprega-se então o termo autônomo (SALAMON, 1998), enquanto capacidade de mudança e independência, condição essa permitida ao TS com base em ações populares, com possibilidade de um maior exercício da cidadania deliberativa (TENÓRIO 2016). O contrário é possível identificar quando as políticas de governo ditam as ações que serão executadas por tais organizações, ou ainda, as condições, limitações e *modus operandi* do setor. Isso inclui também as propostas de criação de novas instituições, que apesar de privadas, nascem com status de utilidade para o Estado (TENÓRIO, 2008).

Uma vez que há nos estados brasileiros como, por exemplo, no Rio Grande do Sul, significativo número de organizações filantrópicas (BRASIL, 2019g) desempenhando atividades de interesse público, com destaque para os hospitais e Instituições de Ensino Superior (IES), é oportuno que se investigue, em um nível de maior profundidade, as relações mantidas entre TS e primeiro setor. Da mesma forma, a definição e avaliação dos obstáculos encontrados pela literatura, no que tange à elucidação da natureza sociológica e o efetivo papel do TS nas sociedades fundadas em um Estado de Direto.

É oportuno nesse sentido que os estudos acerca do tema em questão desenvolvam uma maior maturidade, afastando-se inclinações cujas bases epistemológicas sejam contrárias à natureza de tais organizações. Ademais, é mister que sejam ressalvadas as correntes que demasiadamente, negligenciam, enquanto hipótese, o utilitarismo estatal em face das organizações não lucrativas, que por sua vez recebem um tratamento monológico, prejudicando a cidadania deliberativa.

Na grande maioria dos casos, as organizações filantrópicas, assim certificadas pelo governo federal, executam atividades de interesse público com abrangência regional e não apenas local (BRASIL, 2019g, 2019h). É o exemplo das IES, hospitais, centros de qualificação, ensino e pesquisa e de amparo a grupos mais vulneráveis, como prevenção e a manutenção da saúde do idoso, Lei nº 10.741/2003 (BRASIL, 2019i); programa de acolhimento institucional para permanência da criança e do adolescente, Lei nº 8.069/1990 (BRASIL, 2019j); inclusão da pessoa com deficiência, Lei nº 3.146/2015 (BRASIL, 2019l), atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, Lei nº 11.343/2006 (BRASIL, 2019m), além daquelas com status de agência de fomento ao desenvolvimento. Diante disso, as políticas públicas detêm, em tese, o compromisso de organizar e estruturar um conjunto de ações regionalizadas e integradas, ou seja, sem que fiquem limitadas aos interesses do local onde as organizações filantrópicas estão situadas.

Na perspectiva deste estudo, torna-se latente a formulação de problemas de pesquisa com potencial de questionar e avaliar a existência de um agir instrumental do Estado sobre as organizações do terceiro setor, atuantes nas áreas de assistência social, incluindo a saúde e educação. Também, compreender quais seriam as possíveis consequências dessa postura estatal, para as políticas públicas executadas pelo TS.

Visando ampliar o campo de discussão, formulou-se cinco proposições analíticas (P1-P5) que devem ser encaradas como hipóteses gerais demandantes de reflexão teórica e investigação empírica, capazes de promover novas compreensões sobre a temática e as contradições a ela inerentes.

P1: A crença de um possibilíssimo, baseada na transcendência neoliberal, tem resultado na minimização do Estado e na extensão do terceiro setor, mediante ações objetivas e imparciais do ponto de vista das políticas de desenvolvimento e tratamento das demandas coletivas, nas áreas de assistência social e de promoção das garantias fundamentais;

P2: A manutenção e financiamento das atividades do terceiro setor, mediante a transferência quase que exclusiva de recursos públicos, rouba-lhes a prerrogativa de autonomia e caráter subjetivo;

P3: A ineficiência do terceiro setor, diante da execução de serviços e atividades de interesse público, ameaça a violação do princípio da proibição do retrocesso, mediante o surgimento de propostas de relativização do acesso universal, que também põe sob ameaça o dever fundamental da proteção social, decorrente e em prol de uma maior abertura ao mercado;

P4: Na medida em que o Estado adota, em face do terceiro setor, uma abordagem instrumental, a reprodução social não ocorre e os cidadãos passam a ser percebidos enquanto clientes. Desta forma, os indivíduos não se reconhecem como protagonistas e responsáveis pela avaliação das políticas públicas em execução, tão pouco as percebem;

P5: O modo tecnoburocrático adotado pelo Estado no relacionamento com as organizações do terceiro setor, resulta no travamento de disputas entre si, baseadas na lógica de mercado, que maculam o exercício da cidadania deliberativa, sobretudo diante das políticas públicas implementadas com base na participação do setor filantrópico.

Partindo-se destes cinco pontos elencados, pode-se considerar que o objetivo maior da agenda de pesquisas proposta neste estudo, é analisar a natureza e a forma de relacionamento mantido entre as organizações do terceiro setor e o Estado. Do mesmo modo, as compreensões, propostas e intenções, em face das políticas de desenvolvimento, podem ampliar e fortalecer a cidadania, ou relativizar as garantias definidas na CRFB/1988 (BRASIL, 2019a), a exemplo do artigo 196, qual assegura que “a saúde é direito de todos e dever do Estado”, sobretudo desencadear um retrocesso democrático.

Diante disso é impreterível que algumas premissas investigatórias sejam postas em prática. Dentre elas, destacamos:

- a) Traçar um panorama histórico evolutivo das organizações do terceiro setor no Brasil, identificando suas especificidades do ponto de vista epistemológico e ontológico, destacando aquelas filantrópicas, em sentido amplo e estrito;
- b) Identificar o papel social e de desenvolvimento, exercido pelas organizações do terceiro setor, no antes, durante e pós redemocratização do Estado brasileiro da década 1980, bem como a dinâmica da cidadania deliberativa proporcionada nestes espaços;
- c) Sistematizar um conjunto de políticas públicas adotadas pelo primeiro setor no Brasil, no decorrer das últimas três décadas, com vistas a identificar o nível de autonomia assegurado às organizações do terceiro setor;
- d) Mapear a origem das principais fontes de recursos empregados no custeio e financiamento das atividades das organizações do terceiro setor, bem como o nível de participação e comprometimento destas na execução de políticas de desenvolvimento.

As premissas apresentadas sugerem o repensar da reprodução social a partir da relação entre Estado e terceiro setor, em especial na complementação das garantias sociais. Para que se evite contradições, também exigem uma análise diferenciada das desigualdades sociais em diferentes escalas. Ou seja, tendo como ponto de partida os mecanismos de concretização, adotados no período após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O déficit de cidadania deliberativa (TENÓRIO, 1998, 2016) também compreende discutir de que forma os atores podem agir para o desenvolvimento regional, levando-se em conta as organizações associativas com finalidade filantrópica. Em última análise, a agenda de pesquisas ora sugerida, também deve atentar para o aparecimento e existência de forças internacionais, que se manifestam em determinados locais, de forma contrária aos processos democráticos, em outras palavras, opostas à mediação, entendimento e reconhecimento.

Em relação ao sistema público de saúde, assinala-se por fim, que mesmo na complementação do terceiro setor, o SUS prescinde de uma gestão democrática e participativa. Desta forma, as ações das organizações sem fins lucrativos também pressupõem um processo

democrático, que, contudo, tem assumido um sentido contrário, gerando um oximoro da cidadania deliberativa.

Esse fenômeno pode resultar na minimização, ou até mesmo na extinção do caráter universal das garantias sociais. Daí que ao se reportar aos 30 anos do SUS, Paim, (2018), assinala que é preciso identificar os movimentos do capital, que são articuladores em sentido econômico, político e ideológico, tanto no âmbito setorial, como em termos de alianças, para então se checar a unidade central, a ser perseguida pelas forças democráticas.

Significa, de outro modo, que também se deve atentar para o fato de que determinados locais e regiões apresentam características bastante particulares, decorrentes de um processo sócio histórico próprio, o que exige a análise de alguns pressupostos epistemológicos mais abertos, tal como sugerido. Basta considerar que a fundação de instituições voltadas para a ação filantrópica e beneficente, se dá em um período de absentismo estatal (VIANA CARDOSO, 2018), dada mobilização social e a formação de atores dotados de autonomia. Exemplo marcante são as redes femininas de combate ao câncer, entre outras correlatas envolvidas no enfrentamento dessa malignidade.

Diante disso, a superprodução se constitui em um paradigma contemporâneo, que desencadeia fenômenos excludentes, com alta capacidade de permear e deturpar os processos de constituição e implementação de políticas públicas, com ganhos que priorizam a consecução das garantias sociais, sem que ocorra a abreviação da cidadania deliberativa assegurada na CRFB/1988 (BRASIL, 2019a).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finaliza-se este estudo destacando-se que se não há margem para autonomia das organizações filantrópicas que complementam serviços públicos, também não há uma gestão democrática das políticas públicas em geral por elas assumidas. Essa autonomia expressa a margem de mobilização dos atores, em relação aos valores de coletividade e igualdade, uma vez que tendem a ser substituídos pelo individualismo e distinção. No caso, por exemplo, da saúde, muito embora a legislação especial defina a obrigatoriedade da participação da comunidade na gestão do SUS, há contradições entre a prerrogativa definida na CRFB/1988 e a relação entre Estado e terceiro setor, quando se trata da consecução de atividades de interesse público. Exemplo são as discussões sobre a regionalização dos serviços do SUS.

Surge o risco de que esse processo possa contribuir, ou até mesmo manter e dar ensejo à reprodução de desigualdades, sobretudo quando se trata das ações voltadas para a assistência social e assim reprimir o avanço na concretização das garantias sociais. Um processo silencioso, mas extremamente ambicioso, pode restar arquitetado em detrimento do princípio universal, orientador do direito à saúde, educação e assistência social.

Não restam dúvidas de que a pertinência do tema exige a implementação de uma agenda de pesquisas voltada para a relação Estado e terceiro setor, com vistas a identificar contradições no contexto brasileiro, avaliando-se ao mesmo tempo, as experiências de países do hemisfério ocidental.

Trata-se de angariar contribuições favoráveis ao fortalecimento democrático, evitando-se a dispersão da mobilização popular e o retrocesso social. Por fim, paradoxalmente, as organizações sem fins lucrativos podem ver-se desempenhando um “papel trampolim”, para a consumação de um processo liberal, de efetiva desmobilização estatal em face das ações sociais, passando-se do Estado de Bem-Estar Social ao Estado mínimo.

REFERÊNCIAS

AFFORNALLI, M. V. Neoliberalismo, terceiro setor e direitos sociais: precarização e perspectivas. **Revista Direito à Sustentabilidade**, v. 2, n. 3, p. 32-51, jul./dez. 2015.

ALLEBRANDT, S. L. Estado, administração pública e gestão social. In: SIEDENBERG, D. R (Org.). **Desenvolvimento sob múltiplos olhares**. Ijuí: UNIJUÍ, 2012. p. 139-186.

ALMEIDA, V. Estado, mercado e terceiro setor: A redefinição das regras do jogo. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 95, p. 85-104, dez. 2011.

AMORIM, I.; PINTO S. Pobreza e caridade: as esmolas nos discursos e nas práticas da misericórdia do Porto, na época moderna. **Via Spiritus**, v. 25, n. único, p. 53-89, 2018.

ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

BAUMAN, Z. **Sobre educação e juventude** Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BONIFÁCIO, N. S. Manchetes, notas e comentários: as recordações do oratório festivo São João Bosco nas páginas de jornais sergipanos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO, 5, nov. 2008, Aracaju. **Anais [...]**. Petrópolis: SBHE, 2008. p. 1-11.

BRASIL. **Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12101.htm>. Acesso em: 16 fev. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 fev. 2019a.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 16 fev. 2019b.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm>. Acesso em: 16 fev. 2019c.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13019.htm>. Acesso em: 16 fev. 2019d.

BRASIL. **Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5764.htm>. Acesso em: 16 out. 2019e.

BRASIL. **Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12690.htm>. Acesso em: 16 fev. 2019f.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Mapa das organizações da sociedade civil.** Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 16 fev. 2019g.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Extrator de dados.** Disponível em: <<http://extrator.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 16 fev. 2019h.

BRASIL. **Lei nº 10.741/2003, de 1º de outubro de 2003.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm>. Acesso em: 16 fev. 2019i.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>. Acesso em: 16 fev. 2019j.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm>. Acesso em: 16 fev. 2019l.

BRASIL. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm>. Acesso em: 16 fev. 2019m.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do estado e administração pública gerencial.** 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 21-38.

BRESSIANI, A. P; NODARI, P. C. O discurso pós-metafísico em uma sociedade secularizada segundo Habermas. **Conjectura: Filosofia e Educação**, v. 21, n. 2, p. 309-337, maio/ago. 2016.

CAETANO, M. R. A educação no contexto de crise do capital e as relações entre estado, mercado e terceiro setor nas políticas educacionais. **Laplage em Revista (Sorocaba)**, v. 4, n. 2, p. 153-168, maio/ago. 2018.

CARDOSO, Ruth, et al. **Comunidade solidária:** fortalecendo a sociedade promovendo o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Comunitas, 2002.

DOWBOR, L. Gestão social e transformação da sociedade. In: DOWBOR, L.; KILSZTAJN, S. (Org.). **Economia social no Brasil.** São Paulo: Senac, 2001. p. 17-41.

FERNANDES, R. C. **Privado, porém público:** o terceiro setor na América Latina. 3.ed. Rio de Janeiro: Civicus, 2002.

FRANCO, R. O privilégio da caridade: comerciantes na santa casa de misericórdia do Rio de Janeiro (1750-1822). In: SANGULARD, Gisele *et al.* (Org.). **Filantropos da nação**. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2015. p. 23-38.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, J. **Pensamento pós-metafísico**: estudos filosóficos. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1990.

HABERMAS, J. **Na esteira da tecnocracia**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HALL, P. D. Historical perspectives on nonprofit organization. In: HERMAN, R. D. **The Jossey-Bass Handbook of nonprofit leadership and management**. San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 1994. p. 3-38.

KURTZ, R. **Os últimos combates**. Petrópolis: Vozes, 1998.

LOPES, J. R. Terceiro setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 3, p. 57-66, 2004.

MESTRINER, M. L. A intrincada relação histórica a assistência social e a filantropia no Brasil. In: STUCHI, Carolina G; PAULA, Renato F; PAZ, Rosângela D. (Org.). **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. Veras: São Paulo, 2012. p. 39-60.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, M. D. **Cidadania e globalização**: a política externa brasileira e as ONGs. Brasília: Instituto Rio Branco, 1999.

PAIM, J. S. Sistema Único de Saúde (SUS) aos 30 anos. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1723-1728, 2018.

PAIVA, C. H. A.; TEIXEIRA, L. A. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. **História, Ciências, Saúde - Manguinhos**, v. 21, n. 1, p. 15-35, jan./mar./2014.

PEROBELLI, M. P; SCHMIDTT, J. P. Superando a dicotomia público/privado: o comunitário e o público não estatal no Brasil. In: REIS, J. R; LEAL, R. G. (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011, p. 147-173.

RAMOS, F. M; KLANN, R. C. Relationship between quality in accounting information and organizational characteristics of the third sector entities. **Revista Organizações & Sociedade**, v. 26, n. 88, p. 9-27, jan./mar. 2019.

SALAMON, L. A emergência do terceiro setor: uma revolução associativa global. **Revista de Administração**, v. 33, n. 1, p. 5-11, jan./mar. 1998.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2. p. 347-369, mar./abr. 2009.

TEIXEIRA, A. C. C. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 105-142.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de administração pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor**, o espectro do mercado. 2.ed. Ijuí: UNIJUI, 2008.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 3, n. 5, p. 101-124, jan./jun. 2005.

TENÓRIO, F. G. **Uma alternativa: gestão social**. Ijuí: UNIJUI, 2016.

TRISTÃO, V. T. V.; TRISTÃO, J. A. M. A contribuição das ONGS para a educação ambiental: uma avaliação da percepção dos stakeholders. **Ambiente & Sociedade**, v. 19, n. 3, p. 47-66, jul./set. 2016.

VIANA-CARDOSO, V. **Gestão social nos hospitais filantrópicos do Corede Noroeste Colonial/RS**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2018.

VIEIRA, E. A Constituição de 1988 e o novo cenário político-social do Brasil. In: LOPES, J.R. (Org.). **O processo de democratização na sociedade brasileira: 20 anos de luta pela cidadania**. São Paulo: Sesc, 1999.