

## O 'terceiro setor' em debate

ROSE SERRA

Doutora em Serviço Social e professora da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

### **RESUMO**

Este artigo pretende discutir concepções do chamado 'Terceiro Setor' objetivando contribuir para o debate acerca da sociedade civil hoje e as suas relações com o Estado.

**Palavras-chave:** Terceiro Setor. Estado. Sociedade Civil

### **ABSTRACT**

This article intends to analyse the conceptions about the so called "Third Sector", aiming to contribute to the debate around civil society today and its relations with the State.

**Key words:** Third Sector. State. Civil Society

**A** abordagem da temática deste artigo remete diretamente ao debate sobre a relação Estado e sociedade civil, a partir de um ângulo conceitual.

Inevitavelmente, há que se centrar tal debate na polarização atual das concepções sobre Estado e sociedade civil sob a lógica da vertente neoliberal, de um lado; e a compreensão desses elementos sob a lógica da teoria crítica, de outro.

Na primeira hipótese, tem-se uma compreensão dicotômica de Estado e sociedade civil, como esferas autônomas. O Estado seria o lugar do público, da política, do social; a sociedade civil seria o privado, o econômico, o mercado.

Segundo MONTAÑO (1999: 60):

“... não se pode estabelecer que o público se esgota no Estado, que o político não permeia a sociedade civil, que o mercado não perpassa o estatal etc...” E ainda: “...o neoliberalismo quer um ‘Estado mínimo’, ‘sem interferir’ na economia e na vida social das pessoas – o que significaria coartar a ‘liberdade individual’ –, pretendidos, assim, um Estado fundamentalmente como organização política, cuja função seja a de garantir a ‘liberdade’ no mercado, ficando, portanto, a ‘área econômica’ circunscrita ao mercado, e apenas a política formal...para além dos serviços sociais marginais, na órbita estatal.” (idem: 59)

Em relação à concepção de sociedade civil para os neoliberais, esta é vista “...como tudo aquilo que está fora da órbita do Estado... Aqui, o poder absoluto é do grande capital, e ele está plenamente legitimado pela lógica da ‘livre’ concorrência...” (ibidem: 56)

Completa o autor:

“...dá-se a passagem das questões ‘econômicas’ (despolitizadas) do Estado para a ‘sociedade civil’ (mercado para os liberais), mantendo-se, no próprio Estado algumas áreas ‘sociais’ (também ‘deseconomizadas e despolitizadas’) e os processos ‘políticos formais’ (‘deseconomizados’). Há, portanto, uma conversão, na perspectiva liberal, do estatal em público e do mercado econômico em privado e uma separação do Estado e da sociedade civil, como esferas autônomas.” (ibidem: 57)

Cabe sinalizar que trabalho com essa perspectiva apontada por MONTAÑO, rejeitando a compreensão de sociedade civil como o terreno do mercado, mas entendendo-a como o conjunto de organismos privados fora do aparelho do Estado numa relação dialética entre ambos, atravessados pela política. Tal concepção será desenvolvida mais adiante.

De início, é necessário enfatizar que ‘terceiro setor’ não significa a criação ou surgimento de algo novo, enquanto esfera da realidade. O ‘terceiro setor’ é uma nomenclatura político-ideológica de orientação neoliberal, significando uma estratégia de legitimação das respostas oficiais às metamorfoses da “questão social” na era das transformações societárias do capital e no âmbito do Estado, este período neoliberal da década de 80 para cá em termos internacionais e no Brasil, a partir da década de 90. [1]

Mas, afinal, o que está sendo considerado como ‘terceiro setor’? Qual sua concepção? O chamado ‘terceiro setor’ é uma expressão de origem norte-americana, carregada do sentido que ali tem o associativismo com cultura política e cívica centrada no individualismo liberal, com uma clara precedência da sociedade civil sobre o Estado. Tal expressão começou a ser utilizada no Brasil a partir de meados da década de 90 do século passado para designar um determinado universo de organizações e instituições da sociedade civil. Para LANDIM (1999: 62):

“Terceiro setor é termo descritivo, sem densidade conceitual... Digamos que o termo tem uma determinada função dentro de uma discussão que se vem desenvolvendo sobre essas chamadas organizações privadas sem fins lucrativos, apontando para fenômenos, práticas e concepções que tendem a ganhar relevância nesse final de século”.

Nessa perspectiva, vários são os ângulos de compreensão e abordagem dessa temática. Sem dúvida, um dos mais instigantes no terreno político-ideológico, trata da funcionalidade do ‘terceiro setor’ enquanto possível substituto das responsabilidades sociais do Estado delegadas à sociedade civil. Por aqui trafegam as idéias de que as organizações do ‘terceiro setor’ seriam canais de ações sociais paliativas, meritocráticas e pontuais.

De todo modo, a visão corrente é que ‘terceiro setor’ é o setor público não estatal, aquele que presta serviços sociais fora do âmbito do Estado, isto é, as chamadas entidades privadas sem fins lucrativos, aquelas que desenvolvem ações sociais de caráter público, sem pretensão de lucro.

1- Consultar a respeito: HARVEY (1989); ANTUNES (1999); MATTOSO (1995); POCHMANN (1999); PAULO NETTO (1993); TEIXEIRA e OLIVEIRA (1996); LAURELL (1997); MOTA (1995); BORÓN e SADER (1995) e SERRA (2001)

É importante aqui sinalizar que esse universo é bastante amplo, representando, muitas vezes, a confusão entre o que seriam ou não entidades sem fins lucrativos, uma vez que muitas delas obtêm lucros com seus serviços privados, nem tão públicos como apregoados.

Ocorre que tais entidades historicamente compunham um amplo e diferenciado universo que abarcava instituições assistencialistas, religiosas, clubes diversos e até universidades privadas, cujas mantenedoras obtinham lucros privados, valendo-se dos benefícios de sua natureza jurídica sem fins lucrativos e, portanto, com renúncia fiscal.

Por outro lado, muitas dessas entidades são funcionais e integradas na lógica capitalista, considerando-se que seus projetos têm orientação econômica, ainda que de maneira indireta ou encoberta. Exemplo disso são os projetos da filantropia empresarial, através dos quais as empresas visam construir uma imagem positiva junto a seu público-ativo consumidor.

Tal situação, de longa data, resultou em anos recentes numa reação de outras entidades sem fins lucrativos que, de direito e de fato, não visam lucros, representados pela Associação Brasileira de Organizações não Governamentais – ABONG e outras, que empenharam-se pela mudança do estatuto jurídico no marco legal do ‘terceiro setor’. Assim é que, sob o novo marco legal, foi defendida a posição segundo a qual seria fundamental que nele se consagrasse um conceito amplamente democrático de fim público.

Esse entendimento foi incorporado através de um Documento-Base de 29.09.97 da ABONG, onde constou:

“...Ao lado das instituições que complementam a presença do Estado no desempenho dos seus deveres sociais e ao lado daquelas entidades que intervêm no espaço público para suprir as deficiências ou a ausência da ação do Estado, devem ser também consideradas como de fins públicos, aquelas organizações que promovem, desde pontos de vista situados na Sociedade Civil, a defesa de direitos e a construção de novos direitos.” (DURÃO, 2001: 64)

Do referido movimento, resultou a lei 9770/99 (das OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – lei que visa ao fortalecimento do chamado ‘terceiro setor’ que segundo seus adeptos “parece à primeira vista representar por si só um avanço no enfrentamento da questão e a possibilidade de construção de novas alianças entre ONGs, fundações empresariais, entidades de assistência social

e outros OSCs com fim público” (DURÃO, *idem*: 65), uma vez que separou o joio do trigo, isto é, retira desse universo as falsas entidades sem fins lucrativos “com uma dimensão beneficente acessória e cujos lucros eram apropriados para fins privados.”

No entanto, os setores sérios como a ABONG agora travam outra luta para garantir o acesso desse setor a fundos públicos, sob o argumento de que as entidades de assistência social, as ONGs e similares, não têm condições de cumprir as suas funções sociais sem o acesso a esses fundos, “num contexto social de tradição filantrópica limitada e cidadania frágil.” (*idem*, *ibidem*: 70) No que atinge às entidades filantrópicas, em particular, é afirmado:

“se o objetivo é disciplinar o setor – e não reduzir os gastos públicos a qualquer preço, às custas da assistência social e dos setores carentes da população – existe uma alternativa óbvia: fiscalizar essas organizações e exigir que todas as isenções por elas obtidas sejam inteiramente reinvestidas em atividades de caráter público.” (*idem*, *ibidem*: 72)

Do meu ponto de vista, o centro dessa questão ‘terceiro setor’ é a compreensão da relação Estado/sociedade civil, como apontei no início dessa discussão. Segundo a vertente crítica, valho-me da contribuição de GRAMSCI, de quem sou adepta, nesse particular, relativa ao Estado no sentido ampliado e no sentido restrito (apud COUTINHO, 1989). Para GRAMSCI, o Estado é a junção de sociedade política mais sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção, significando este conceito uma visão ampliada de Estado, isto é, por Estado devemos entender não somente o aparato governamental, mas também o aparato privado de hegemonia ou sociedade civil.

Para situar essa discussão em GRAMSCI, é necessário que entendamos o seu conceito de Bloco Histórico, conceito considerado por muitos estudiosos como uma das suas grandes contribuições e um conceito-chave do seu pensamento. O estudo das relações entre estrutura superestrutura é o aspecto essencial da noção Bloco Histórico. GRAMSCI qualifica como orgânico o vínculo entre essas instâncias da realidade social.

O que significa Bloco Histórico? Para ele, é uma situação histórica global composta por uma estrutura social – as classes que dependem diretamente da relação com as forças produtivas – e, por outro lado, uma superestrutura ideológica e política. O vínculo orgânico entre esses dois elementos é realizado

por certos grupos sociais que operam ao nível superestrutural: os intelectuais que são chamados por GRAMSCI de “funcionários da superestrutura”. Cabe a eles a gestão das funções de organização da superestrutura ideológica, jurídica e política.

GRAMSCI distingue duas esferas essenciais na superestrutura do Bloco Histórico: “a sociedade política que agrupa o aparelho de Estado e o da sociedade civil, isto é, a maior parte da superestrutura.” (GRAMSCI apud COUTINHO, *idem*)

Para ele, sociedade civil

“reúne o conjunto de organismos vulgarmente ditos “privados” e corresponde à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade. Sociedade política ou Estado, que corresponde à função de “dominação direta” ou de comando que se exprime no Estado ou governo jurídico.” (COUTINHO, *ibidem*: 73-81)

O conceito de sociedade civil é o meio privilegiado através do qual GRAMSCI enriquece, em novas determinações, a teoria marxista do Estado. É verdade ainda que esse pensador:

“trabalha numa época e num âmbito geográfico nos quais já se generalizou uma maior complexidade do fenómeno estatal: ele pôde assim ver que, com a intensificação dos processos de socialização da participação política, que tomaram corpo nos países “ocidentais” sobretudo a partir do último terço do século XIX (formação de grandes sindicatos e de partidos de massa; conquista do sufrágio universal etc.), surge uma esfera nova.” (COUTINHO, *ibidem*: 77)

No entanto, apesar de GRAMSCI reconhecer e identificar a diversidade estrutural e funcional das duas esferas da superestrutura – sociedade civil e sociedade política ou Estado, ele não perde de vista o momento unitário e a vinculação dialética entre ambas como nos aponta NOGUEIRA (2001: 30):

“Trata-se, pois, de conseguir um encontro dialético entre Estado e sociedade: uma interpenetração dinâmica que sirva tanto para colocar a sociedade no Estado –

democratizando-o e controlando-o – quanto para colocar o Estado na sociedade, de modo a fazer com que prevaleçam interesses mais coletivos, mais competitivos”.

Esta visão implica na idéia de um novo estado e no fortalecimento da sociedade civil, garantindo a esta a sua participação na formulação e gestão das políticas e no controle dos fundos públicos.

“Mas, a descentralização participativa tem um preço. Para produzir seus efeitos, ela precisa estar embebida de política e de perspectiva solidária. Precisa estar ancorada num território que esteja “além” dos particularismos e da fragmentação social.” (NOGUEIRA, *idem*: 30)

Para que exista uma sociedade dessa maneira, para que isso ocorra, é necessário um Estado “capaz de funcionar como um “centro” indutor... que participe ativamente das diferentes etapas do processo de efetivação das políticas públicas.” (*idem*, *ibidem*)

Nessa perspectiva, não há um ‘terceiro setor’ apartado da sociedade civil como uma interseção entre Estado e Sociedade civil, mas as entidades que o compõem podem e devem ser encaradas como espaços para a “democratização do Estado, para democratização da gestão, para o controle social das políticas e da ação dos governos e, até mesmo, para a utilização e a obtenção dos recursos estatais.” (NOGUEIRA, *ibidem*: 29)

Penso que a compreensão do chamado ‘terceiro setor’ deve ser politizada ‘a la esquerda’, como um espaço controlado pelo setor público e forças críticas organizadas da sociedade civil. Ou se se pode dizer: produzir-se uma desideologização do ‘terceiro setor’ para que o mesmo possa ser visto como entidades da sociedade civil que têm um campo de atuação social.

É pertinente, a seguir, apresentar outras posições de alguns autores sobre o ‘terceiro setor’, segundo estudo realizado por SARACHU (1999).

O primeiro autor, FERNANDES (1994), compreende o ‘terceiro setor’ como entidades privadas com ação pública ressaltando o caráter não governamental e não lucrativo de suas ações sociais. No Brasil, este autor teve uma grande importância em termos do tratamento teórico sobre o ‘terceiro setor’ e, principalmente, em termos de suas ações nesse setor no Rio de Janeiro.

Outro autor citado é THOMPSON, diretor da Fundação Kellogg para a

América Latina, que considera o papel das ONGs e do 'terceiro setor' como alternativas no campo da política e seu potencial como papel funcional na economia. Segundo SARACHU (idem: 136):

“la visión que comienza a predominar es la de un *Tercer Sector*, cuya capacidad de movilización social y de transformación de la demanda y reivindicación, cede lugar para la presión por la profesionalización en la provisión de servicios sociales, aliviando el papel del Estado y la presión sobre el mercado”.

Outra reflexão sobre o 'terceiro setor' ressalta o caráter do mesmo como novas formas de intervir no social. É o caso de CARDOSO (apud SARACHU, ibidem: 138), que afirma que o conceito de 'terceiro setor' é um espaço de participação e experimentação de novos modos de pensar e atuar sobre a realidade social que tem como mérito romper a dicotomia público-privado, implicando o surgimento de uma esfera pública não estatal e de iniciativas privadas com sentido público. Nessa perspectiva, cabe ao governo favorecer a realização de convênios e parcerias com o 'terceiro setor'. A posição de CARDOSO aproxima-se daquela de Fernandes, ambos consideram esse setor como um espaço à parte do estado e das empresas privadas.

Uma quarta posição é representada por SINGER (apud SARACHU, Ibidem: 142) que apregoa o caráter alternativo do 'terceiro setor', que denomina de economia solidária que:

“remite a aquella parte de la realidad económica cuya lógica de funcionamiento, objetivos y/o valores son diferentes de la economía capitalista dominante y de los de la pública jerarquizada y burocratizada. Es justamente en este marco que se habla de conformación de un “Tercer Sector” con mayor potencial de promover objetivos socialmente deseables como la equidad, la eficiencia, el autodesarrollo, la democracia social y económica, la solidaridad y la diversidad.”

Outro autor de destaque é SALAMÓN (apud SARACHU, ibidem: 143), pesquisador do 'terceiro setor' nos EUA, cuja posição é a seguinte:

“Una virtual revolución asociativa está en curso en el mundo,



la cual hace emerger un expresivo “Tercer Sector” global, que está compuesto de: a) organizaciones estructuradas; b) localizadas fuera del aparato formal del Estado; c) que no son destinadas a distribuir lucros ajustados con sus actividades enter sus directores o entre un conjunto de accionistas; d) autogobernadas; e) involucrando individuos en un significativo esfuerzo voluntario”

Por último, a posição de RIFKIN (apud SARACHU, *Ibidem*: 145), economista norteamericano, que de acordo com Sarachu, considera que todos os paradigmas políticos se constituem com base no mercado e no governo, que é necessário introduzir nessa dicotomia a sociedade civil que, para RIFKIN, cria empregos e capital social onde cada pessoa dá de si mesmo para a comunidade, otimizando o bem-estar desta e, conseqüentemente, os interesses pessoais de cada um. Para o autor, quando a sociedade civil for organizada como um novo centro político, os próprios partidos assumiriam novas posições e tentariam responder e representar os interesses da comunidade. Como fica evidente, RIFKIN tem uma visão apologética e ingênua sobre o ‘terceiro setor’, com uma compreensão acentuadamente dicotômica sobre os setores sociais – Estado – sociedade civil.

Considerando a necessidade de enfrentarmos esse debate sobre as características da sociedade civil hoje, e particularmente, a discussão sobre o ‘terceiro setor’, faço minhas as questões que LANDIM (*idem*: 78) ressalta com bastante pertinência:

“No Brasil vem-se desenvolvendo rapidamente o debate sobre o papel a ser representado pelas organizações sem fins lucrativos diante das políticas públicas e das transformações do Estado na cena brasileira contemporânea. Será esse o papel de complementar, substituir, propor, co-gestionar ou controlar a execução de políticas públicas? Em que medida esses processos vêm ocorrendo? Em que medida a idéia e as práticas de um “fortalecimento da sociedade civil” ou de um ‘terceiro setor’, correspondem a estratégias de redefinição do papel do Estado em termos neoliberais? Em que medida significam o fortalecimento de contra-poderes, de movimentos sociais, de interpelações às políticas públicas excludentes e recessivas? E qual o impacto de um denso

universo de organizações da sociedade civil sobre a institucionalidade política e seu funcionamento? Etc.”

Penso que tais questões de LANDIM devem constituir-se em agenda para um amplo e profícuo debate e, desde já, estou motivada a contribuir para o mesmo.

### **BIBLIOGRAFIA**

COUTINHO, Carlos N. *GRAMSCI - Um Estudo Sobre seu Pensamento Político*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

DURÃO, Jorge e. S. “Reforma do Estado, a ação das ONGs e a assistência Social”. In: *Cadernos ABONG*. São Paulo: ABONG, nº 30, nov. 2001.

FERNANDES, Rubem César. *Privado Porém Público - O Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

LANDIM, Leilah. “Notas em torno do terceiro setor e outras expressões estratégicas”. In: *O Social em Questão*, nº 4, Rio de Janeiro: PUC, 1999, p. 61-98.

MONTAÑO, Carlos. “Das ‘lógicas do Estado’ às ‘lógicas da sociedade civil’: Estado e ‘terceiro setor’ em questão.” In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez Editora, nº 59, mar. 1999, p. 47 - 79.

NOGUEIRA, Marco A. “Reforma do Estado, seguridade e assistência social.” In: *Cadernos ABONG*. São Paulo: ABONG, nº 30, nov. 2000, p. 13 - 38.

SARACHU, Gerardo. “Ausencias y olvidos en el debate sobre el tercer sector: algunas anotaciones para la reflexión del Servicio Social”. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez Editora, nº 59, mar. 1999, p. 127 -151.