



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE
E SECRETARIADO EXECUTIVO – FEAACS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

ANDRÉA DE SOUZA SOARES

A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E *TERCEIRO SETOR* A PARTIR DA PERSPECTIVA
DA ONG EDISCA

Fortaleza, 2017

ANDRÉA DE SOUZA SOARES

A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E *TERCEIRO SETOR* A PARTIR DA PERSPECTIVA DA
ONG EDISCA

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Administração, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. André Vasconcelos Ferreira

FORTALEZA

2017

RESUMO

O presente trabalho buscou analisar o impacto que a política neoliberal adotada no Brasil a partir da redemocratização tem ocasionado na organização não-governamental EDISCA – Escola de Desenvolvimento e Integração Social para Criança e Adolescente, do incentivo ao seu desenvolvimento no início dos anos 1990, como política de transferência de atividades não exclusivas do Estado à sociedade civil organizada, à redução gradativa e contínua dessas mesmas transferências, principalmente a partir da crise financeira de 2008. Apontou-se como as medidas neoliberais foram implementadas no Brasil e quais as suas consequências, assim como se desenvolveram as políticas sociais e a ampliação do *terceiro setor* à luz destas medidas, apresentando visões diversas sobre o relacionamento do Estado com o *terceiro setor*. Por fim, foi analisado o histórico de captação de recursos da EDISCA junto aos três setores, chegando-se à conclusão que esta organização vem num caminho descendente de receitas, com redução de investimento em todas as fontes de recursos, com forte presença de recursos públicos oriundos da assistência social e das políticas culturais, estas últimas responsáveis por assegurar a sobrevivência da ONG nos últimos anos.

ABSTRACT

The present work sought to analyze the impact that the non-governmental organization EDISCA - School of Development and Social Integration for Children and Adolescents – has had with the neoliberal policy adopted in Brazil since Redemocratization, from the incentive of its development in the early 90's as a policy of transferring non-exclusive activities from the State to the Civil Society Organizations to the continuous and gradual reduction of these same transferring, mainly from the financial crisis of 2008. It was pointed out how the neoliberal measures were implemented in Brazil and their consequences, as the social policies were developed by the light of these measures, showing diverse visions about the relationship of the State and the Third Sector. Finally, the EDISCA's fundraising history was analyzed with the three sectors, reaching the conclusion that the organization is in a descending path of revenue, with reduction of investment in all its fund sources, with a strong presence of public resources coming from welfare and Development programs and Public policies, both responsible to secure the survival of the NGO in recent years.

A meus pais, acima de tudo, pelo amor, pela presença, pelo exemplo.

A meus amigos, minha segunda família, que me acompanham nesta caminhada de acertos e equívocos, de beleza e dor, de aprendizado, de respeito e generosidade: Beldade, Angeu, Lili, Clecita, Claude, Gecilda, Valery, Talina, Fafá, Evé, Dórat, Madê, Luiz, Gil-é-o-gênio, Weyneman, Aurinha, e tantos outros que amo.

A EDISCA, onde me descobri, descobri que a felicidade é fazer o bem ao outro, descobri que beleza se constrói, que realidades mudam, que existe verdade e amor e uma mão poderosa que protege esta escola.

SUMÁRIO

SUMÁRIO	6
1. INTRODUÇÃO	7
2. ESTADO DO BEM ESTAR SOCIAL E ESTADO NEOLIBERAL	11
2.1 O Estado do Bem Estar Social	11
2.2 O Estado Neoliberal brasileiro	17
2.3 Consequências da implementação do Neoliberalismo no Brasil	21
2.4 Políticas Sociais do Estado capitalista – conceitos e definições	27
3. O <i>TERCEIRO SETOR</i>	32
3.1 Definição de <i>Terceiro setor</i>	32
3.2 <i>Terceiro setor</i> – duas visões do fenômeno	35
3.2.1 O começo da história ou como foi inserido o termo terceiro setor no Brasil	35
3.2.2 Terceiro setor como estratégia neoliberal	40
3.2.3 Terceiro setor como parceiro do Estado	44
4) ESTUDO DE CASO: A ONG EDISCA	49
4.1 Origem da EDISCA	49
4.2 Crescimento e Consolidação	52
4.3 Histórico da Captação de Recursos	56
4.3.1 Participação do financiamento público na receita da EDISCA	59
4.3.2 Participação do financiamento privado na receita da EDISCA	64
4.3.3 Participação do terceiro setor na receita da EDISCA	66
4.3.4 Geração de Receitas próprias	67
4.3.5 Uma outra leitura do quadro de receitas	68
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
REFERÊNCIAS	77

1. INTRODUÇÃO

A EDISCA – Escola de Desenvolvimento e Integração Social para Criança e Adolescente é uma organização não governamental que há 26 anos atua na área sociocultural com programas direcionados para crianças e adolescentes de baixa renda de Fortaleza. Premiada e reconhecida nacionalmente, a EDISCA tem percorrido nos últimos anos um caminho descendente quanto à captação de recursos para manter suas atividades e projetos, o que vem impactando no atendimento direto, na quantidade de oportunidades educativas oferecidas e nas perspectivas futuras.

Sua sustentabilidade financeira se dá através de parcerias com os chamados três setores: Estado, empresas e sociedade civil organizada. O primeiro figura-se como de maior importância, correspondendo historicamente à metade dos recursos financeiros captados pela EDISCA, e por isso, a mudança e redução dos aportes públicos na ONG, principalmente nos últimos anos, é ponto chave para entender a trajetória decrescente da receita institucional. A participação dos demais setores também seguiu uma tendência descendente de investimento, o que aumenta a vulnerabilidade da instituição.

O surgimento da EDISCA se deu por dois fatores que parecem paradoxais. O cenário socioeconômico do país, de forte recessão herdada do período ditatorial e uma grande parte da população vivendo abaixo da linha de pobreza, fazia emergir a necessidade de ações que dessem resposta à imensa desigualdade social que se adensava em nosso país e na cidade de Fortaleza-CE. No início dos anos 1990, era comum os termos e a visão de “meninos de rua”, além disto Fortaleza se apresentava como destino para o turismo sexual, incluindo a exploração sexual de crianças e adolescentes, tendo sido objeto de diversas pesquisas realizadas por estudiosos do tema e objeto de investigação em Comissões Parlamentares de Inquérito, como a CPI da Prostituição Infantil, da Câmara Municipal de Fortaleza, em 1993. (ALENCAR, 2007, p.168). Neste cenário, a coreógrafa Dora Andrade e seu grupo de bailarinos, criava em 1991 um projeto social, tendo como atividade fim a formação em dança voltada para crianças do Morro do Teixeira (Vicente Pinzon), através de uma parceria com o Governo do Estado do Ceará. O paradoxo se encontra justamente no fato de que as medidas aplicadas pelo Estado iam no caminho do neoliberalismo, que havia mostrado em outros países da América Latina o seu lado perverso, tendo ampliado as desigualdades sociais e tornado os estados nacionais vulneráveis

no cenário externo. Mesmo assim, o governo brasileiro e o discurso reinante na época se mobilizavam para sanar a problemática social inicialmente com a transferência de atividades não exclusivas do Estado para a sociedade civil e iniciativa privada, amparada pela visão do Estado mínimo.

As políticas sociais implementadas pelo Estado após a redemocratização, e a criação de legislação para o *terceiro setor*, tanto no sentido de regularizar e acompanhar as atividades do setor, como de possibilitar a transferência de recursos públicos para as organizações sociais (Ongs, Oscips, etc.), favoreceram o crescimento das mesmas. A EDISCA surgiu então num momento de expansão do *terceiro setor*, sob os auspícios do Estado. Porém, também sob regência do Estado, hoje vê-se a redução gradativa da participação deste no aporte de recursos públicos para organizações não governamentais que fazem um trabalho de assistência social.

O que vem garantindo a existência (ou persistência) da EDISCA diante da escassez de recursos é o fato dela não atuar estritamente no campo social, mas o de se inserir como produtora cultural, o que lhe permite a geração de recursos próprios e a faz se beneficiar das políticas de incentivo à cultura, estas mais abrangentes no tocante aos parceiros do Estado. Aqui, tanto organizações não-governamentais quanto empresas puderam e se figuram, sobremaneira estas últimas, como beneficiárias de recursos públicos das políticas culturais.

A pesquisa em questão tem por objetivo analisar o impacto financeiro que a política neoliberal adotada no Brasil a partir da redemocratização tem ocasionado em uma organização não-governamental, do incentivo ao seu desenvolvimento (início dos anos 1990) como política de transferência de atividades não exclusivas do Estado à sociedade civil organizada (ideário do Estado mínimo), à redução gradativa e contínua dessas mesmas transferências, principalmente a partir da crise financeira de 2008.

Quanto à abordagem, a análise da questão foi tanto qualitativa, buscando descrever, refletir e compreender a realidade econômica e social apontada, quanto quantitativa, ao coletar e analisar dados financeiros fornecidos pela ONG EDISCA. A pesquisa foi iniciada com um estudo bibliográfico, para tanto, foram utilizados livros, artigos e trabalhos acadêmicos sobre o Estado e o *terceiro setor*, dentre os quais se destacam Barreira (1996) e Gondim (1995) sobre o cenário político local no início da década de 90, quando a EDISCA se originou; Santos

(1987;1998) sobre o Estado do Bem Estar Social; Faleiros (2000) e Filgueiras (2006) apresentam análises sobre as medidas neoliberais implementadas em nosso país; Carcanholo (2005), Giambiagi, Villela e Castro (2011) sobre o cenário político e econômico do Brasil pós período ditatorial; Dowbor (2000) sobre políticas sociais; e sobre o Terceiro setor se destacam Bocchi (2013), Coelho (2000), Fernandes (1994), Montañó (2003) e Oliveira (1999).

A análise da EDISCA pode ser entendida aqui como uma pesquisa-ação, dado que a autora, por estar envolvida profissionalmente com a ONG há 24 anos, teve amplo acesso aos dados contábeis a partir de suas receitas ao longo dos últimos 21 anos, de 1996 a 2016, conformada pelas auditorias realizadas nesses anos, e traz consigo uma série de conhecimentos que foram o substrato para a realização da sua análise reflexiva sobre os elementos que a integram. As informações contábeis e financeiras foram ordenadas em grupos a escolha da autora, o que permitiu a identificação dos recursos e subsequente vínculo com as circunstâncias em que se deram e a aplicação prática dos mesmos nos projetos institucionais. Como auxílio a análise da captação de recursos da EDISCA, foram elaborados gráficos que elucidaram a movimentação das receitas. (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 40 apud FONSECA, 2002).

O trabalho possui três subdivisões. A primeira (capítulo 2) apresenta o Estado com um apanhado teórico sobre o Estado do Bem Estar Social, como ele se desenvolveu nos países centrais e sua crise a partir dos anos 1970, sobre a implementação das medidas neoliberais nos países de capitalismo avançado e como se deu a implementação do modelo neoliberal brasileiro, com suas consequências. Analisa também as políticas sociais implementadas durante e após a redemocratização do Brasil. A segunda subdivisão (capítulo 3) apresenta o *terceiro setor*, iniciando com algumas definições estabelecidas pelos autores que se debruçaram sobre o assunto, para então fazer uma análise em duas perspectivas, o *terceiro setor* como parceiro do Estado na busca de redução das desigualdades e problemáticas sociais, em contraponto ao *terceiro setor* aliado ao ideário neoliberal e, portanto, conivente com as medidas de redução do Estado e focalização das políticas sociais. A última parte (capítulo 4) se debruça sobre a organização não governamental EDISCA, com elaboração própria com dados disponibilizados pela ONG, refletindo sobre a circunstância de sua criação, seu desenvolvimento e consolidação até a primeira metade dos anos 2000, e o declínio das receitas, iniciadas a partir de 2004 e agravadas com a crise financeira global de 2008.

O último capítulo traz as considerações finais da pesquisa e lança novas proposições para uma análise posterior focada nas políticas culturais, principalmente nas leis federal e estadual de incentivo à cultura.

2. ESTADO DO BEM ESTAR SOCIAL E ESTADO NEOLIBERAL

2.1 O Estado do Bem Estar Social

Segundo Boaventura de Sousa Santos (1987, p. 13), o Estado-Providência, ou Estado do Bem Estar Social, designa a forma política do Estado nos países capitalistas avançados, resultado de um pacto entre o Estado, o capital e o trabalho, nos termos do qual os capitalistas renunciam a parte da sua autonomia e dos seus lucros e os trabalhadores parte de sua remuneração e de suas reivindicações. Esta dupla renúncia é gerida pelo Estado que transforma o excedente liberado, ou seja, os recursos financeiros que lhe advêm da tributação do capital privado e dos rendimentos salariais, em capital social. O Estado surge aqui como gestor da relação entre os setores, portador do interesse geral, acima e além dos interesses particulares das diferentes classes sociais.

Este movimento inicia-se no período pós 2^a guerra, como resposta preventiva a novas crises do capital. Na Suécia, em 1938, houve um acordo de classes, com a presença de trabalhadores, patronato e Estado, que garantia a cooperação para o crescimento econômico e justiça social ou de redistribuição dos frutos do crescimento, com ênfase na política de pleno emprego. O seguro-desemprego passa a ser gerido pelos sindicatos. As políticas sociais são financiadas por impostos através de um fundo público destinado a todos os cidadãos, configurando-se o modelo *socialdemocrata*. Na Inglaterra, por influência de Keynes, e sob elaboração de Beveridge, é adotado um sistema de proteção social para todas as eventualidades de perda de renda: desemprego, doença, velhice, morte, nascimento, acidente, invalidez (FALEIROS, 2000, p. 189).

O capital social, oriundo deste “pacto” entre Estado, capital e trabalho, segundo Boaventura dos Santos (1987, p. 14), assume duas formas fundamentais: o *investimento social* e o *consumo social*. O primeiro entendido como o conjunto das despesas em bens e serviços que aumentam a produtividade do trabalho e, portanto, a rentabilidade do capital investido e incluem: despesas com parques industriais subsidiados pelo Estado, estradas, portos e aeroportos, eletricidade para a indústria, telecomunicações, formação profissional, investigação científica aplicada etc. O *consumo social* seria o conjunto de despesas em bens e serviços,

consumidos gratuitamente ou a preços subsidiados pelos trabalhadores, despesas que, por isso fazem baixar o custo da reprodução da mão-de-obra, aliviando assim a pressão sobre o capital para aumentos de salários diretos; inclui também as despesas com grupos sociais não detentores de uma relação salarial e, portanto, fora da população ativa efetiva, tais como crianças e jovens, desempregados, velhos, trabalhadores autônomos, etc. São as despesas que designamos como políticas sociais: educação, habitação, saúde etc.

James O'Connor (1977 *apud* FALEIROS, 2000, p.78), faz uma proposição similar, dividindo as despesas públicas em despesas com *capital social*, com o fim de manter a acumulação e as *despesas sociais* cumprindo a função de legitimação do Estado. As despesas de *capital social* são as mesmas que o *investimento social* para Boaventura, ou seja, consistem em investimentos que aumentem a produtividade da força de trabalho, como os parques industriais, e que rebaixem o custo de reprodução da força de trabalho, como os seguros sociais. Da mesma forma, a categoria *despesas sociais* se assemelha ao *consumo social*, tendo como função a manutenção da harmonia social, promovida por políticas sociais, como a assistência social.

Vê-se que o capital social assim administrado pelo Estado, cumpre satisfazer de um lado o capital e do outro a sociedade. O Estado do Bem Estar acreditou então ser possível conciliar e harmonizar os diferentes interesses sociais, isto porque, por um lado, o *investimento social* possibilitou aumentos de produtividade e diminuição dos custos de reprodução da força de trabalho, favorecendo a acumulação de capital, por outro lado, o *consumo social* mobilizou a procura interna de bens e serviços tornados possíveis pelas transferências de pagamentos, o que permitiu às camadas populares aumentar o seu consumo privado, posto que tendo acesso gratuito a bens e serviços em educação, saúde, habitação, por exemplo, liberavam rendimentos para consumo adicional no mercado. Segundo essa visão de soma positiva, onde todos ganham, os diferentes atores sociais apresentavam interesse na continuidade do sistema e assim se obtinha consensualmente a harmonia social e, portanto, a legitimação do Estado (SANTOS, 1987, p.14).

O Estado teria a capacidade de orientar o conjunto da sociedade, de arbitrar os conflitos entre as classes e de estabelecer uma certa coesão social. No entanto, se a classe operária

representar uma ameaça real à coalizão dominante, a intervenção do Estado pode assumir caráter de dominação por meio de uma repressão brutal (FALEIROS, 2000, p. 52-53).

Duménil e Lévy (2014, p. 26), ao analisarem a fase do capitalismo anterior ao neoliberalismo, ou seja, esta do Estado-providência, apontam como uma de suas principais características a limitação dos interesses capitalistas a partir de uma maior intervenção do Estado na economia, as políticas de estímulo ao pleno emprego e o compromisso gradual em providenciar saúde, aposentadoria e educação às classes populares.

Para justificar este papel interventor, o Estado é apresentado como um árbitro neutro, acima das classes e dos grupos sociais. Por intermédio do Estado-árbitro vão ser favorecidos os mais desfavorecidos no mercado (FALEIROS, 2000, p. 48).

Santos (1987, p. 17) acredita que o

Estado-Providência é a criação política que até hoje promoveu com mais verossimilhança e dramatismo a imagem da exterioridade e da autonomia da política em relação à economia. Os princípios de justiça distributiva subjacentes às transferências de pagamentos envolvidas nas políticas sociais e a desmercadorização de bens e serviços em que estas se traduziram tornaram credível que o Estado estava acima das classes e grupos sociais em confronto na sociedade e que sua atuação visava realizar o interesse geral – um interesse superior e diferente dos múltiplos interesses setoriais em circulação e competição na sociedade.

Faleiros (2000 p. 52) tem uma percepção diferente com relação ao Estado do Bem Estar. Ele o vê não como um árbitro neutro, nem um juiz do bem-estar dos cidadãos, nem como instrumento das classes dominantes. Mas como “um campo de batalhas, onde as diferentes frações da burguesia e certos interesses do grupo no poder se confrontam e se conciliam com certos interesses das classes dominadas”. Para ele, o discurso da igualdade de oportunidades, da eliminação das discriminações, da proteção aos fracos, da criação de novos direitos sociais é a expressão manifesta da ideologia liberal, que escamoteia por meio das políticas sociais o real objetivo do sistema:

O Estado capitalista é uma garantia de manutenção das condições gerais de reprodução do capital e da produção, isto é, da acumulação capitalista. Ele assume os investimentos não rentáveis para o capital, assume os investimentos que demandam recursos que superam a disponibilidade dos capitalistas, transforma os recursos públicos em meios de favorecer e estimular o capital, cria a infraestrutura necessária para os investimentos e a circulação do capital, estabelece facilidades jurídicas e, sobretudo, gere a moeda e o crédito em favor da acumulação de capital, e investe em

grandes empreendimentos, aplanando com tudo isso a concorrência intercapitalista (FALEIROS, 2000, p. 65).

O Estado de Bem Estar social é, portanto, resultado de movimentos de oposição e de construção de consensos que possibilitaram aliar o progresso técnico à industrialização, a garantia da propriedade, com condições de organização e de manutenção da força de trabalho, estabelecendo um Estado de direitos civis, políticos, sociais, éticos, administrativos, ambientais (FALEIROS, 2000, p. 192).

A crise do Estado do Bem Estar Social

Santos (1987, p. 17) aponta que as novas despesas do capital social, tanto em investimento social como em consumo social, não significaram simples dispêndios de dinheiro, envolveram a criação de novos organismos estatais que regularam ou produziram os novos serviços de que o Estado se encarregou, dos mecanismos de regulação econômica, às instituições que cuidam do aparato de proteção social. Este aumento da demanda estatal significou maior intervenção do Estado tanto na economia quanto no campo da política social, evidenciando um interesse próprio, para além do interesse superior já citado. Abria-se a fenda do consenso entre as classes.

Na mesma linha de pensamento, Santos (1987) argumenta que o Estado fez uma gradual alteração de uma política distributiva, ou seja, focada na simples transferência de pagamento por meio do consumo social, para medidas produtivas, quando o Estado se fez produtor de educação, inovação tecnológica, infraestrutura, energia, saúde, o que ampliou sua atuação ao tempo em que provocou uma enorme expansão da burocracia, tão julgada (*grifo do autor*) como a maior mazela do Estado, o que vem a justificar mais pra frente a reforma do mesmo, no caminho para o neoliberalismo.

Um ponto interessante e controverso exposto pelo argumento de Santos (1987) reside na rigidez dos direitos sociais consolidados pelo Estado-Providência, criados sobre o argumento de que, ao contrário do reconhecimento do Estado Liberal, “há classes na sociedade ou, pelo menos, profundas desigualdades cujos efeitos mais drásticos se pretende precisamente neutralizar através desses mesmos direitos”. Digo controverso porque, embora nobre este reconhecimento, ele partiu da premissa de que era conciliável os interesses dos diferentes

setores sociais, porém este equilíbrio só se mostrou possível em determinada circunstância de crescimento econômico, quando o cenário se alterou, se percebeu que não há um jogo de soma positiva (em que ambos os contendores ganham), mas um jogo de soma zero (quando um ganha o outro perde). Com a escassez de recursos, o Estado se vê obrigado a flexibilizar direitos, o que aumenta as pressões setoriais e se evidencia o inconciliável. Neste cenário onde o Estado tenta conciliar os interesses, ele tende, segundo Boaventura, a fazer despesas acima dos seus recursos tentando favorecer o capital e o social ao mesmo tempo, nisto consistiria a crise financeira do Estado.

Com o objetivo de tentar dispensar a contradição entre as exigências do crescimento econômico e da equidade social, o Estado efetivou medidas que impediram a contenção das despesas públicas. Por um lado, pela impossibilidade de cortar radicalmente as políticas sociais dada a impopularidade desta ação, o Estado tentou expandir o investimento nestas políticas por meio da atração do capital privado para a produção de bens e serviços de consumo coletivo, como a educação, a saúde, a habitação etc., subcontratando empresas privadas ou subsidiando-as, ou seja, transferindo recursos para a iniciativa privada. De outro lado, para cumprir com as exigências do capital, o Estado privilegiou o investimento social, ampliando estas despesas com o crescente desenvolvimento, e conseqüentemente custo, das altas tecnologias e processos de produção, não absorvidos ou cobertos pelo capital (SANTOS, 1987, p.18).

O'Connor (1977 *apud* MONTAÑO 2003, p. 217) corrobora com Boaventura, argumentando que o Estado-Providência foi promovido tanto pelo capital das empresas quanto pelos trabalhadores. “Com isso, a maior socialização dos custos de capital gerou mais despesas sociais do Estado, o que tendeu à constante elevação dos impostos. Porém, a impossibilidade de aumentá-los indefinidamente levou o Estado a gastar mais do que arrecadava”.

O economista Ladislau Dowbor (2013, p. 11) também aponta, como Boaventura de Souza Santos, como uma das causas da crise do Estado do Bem Estar o aumento do tamanho do Estado, inclusive nos países que encabeçaram as primeiras reformas neoliberais – Inglaterra na fase Thatcher e EUA na fase Reagan e Bush –, no entanto ele argumenta que este aumento deve-se ao crescimento das cidades: “Uma família no campo resolve os seus problemas individualmente, seja no caso do lixo, da água, da lenha, do transporte ou outro. Na cidade, a

residência só é viável quando integrada na rede de energia elétrica, telefonia, água, esgoto, calçamento, redes de ruas e assim por diante”.

Dowbor (2013, p. 12), segundo esta mesma linha de pensamento, aponta que a crise do Estado no Brasil é dramática pois “nos urbanizamos em apenas três décadas, criamos cidades e sobretudo periferias sem infraestruturas, sem escolas, sem saneamento, sem segurança. Discutimos amplamente os possíveis defeitos do Estado de Bem-Estar, quando sequer chegamos a desenvolvê-lo”.

No Brasil, nunca usufruímos verdadeiramente do Estado-Providência. O modelo brasileiro não foi nem socialdemocrata, a exemplo da Suécia, nem de seguro social extenso a todos os trabalhadores, como foi o caso do modelo beveridgiano¹ na Inglaterra. Aqui, o mais próximo disto foram uma série de medidas de cunho mais social tomadas nos governos getulistas, como a implantação de uma legislação social (sobretudo, trabalhista), no entanto não universal. O sistema de seguros foi paulatinamente implementado através de Institutos de Previdência Social para algumas categorias de trabalhadores, como marítimos, estivadores, bancários e industriários. Os trabalhadores rurais, maioria da população à época, sem condição salarial, por pressão dos latifundiários, e também sem organização de seus interesses, ficaram de fora do sistema estatal da previdência até os anos 1970. Esse modelo getulista de proteção social se definia, em comparação com o que se passava no mundo, como fragmentado em categorias, limitado e desigual na implementação dos benefícios, em troca de um controle social das classes trabalhadoras (FALEIROS, 2000, p. 190).

Em resumo, o Estado do Bem Estar Social cumpriu seu papel nos países centrais no século XX, porém não o fez no Brasil e nos chamados países periféricos. Nestes países, o Estado é na verdade um “pseudo-Estado social”, porque não ofertou, satisfatoriamente, educação, saúde, previdência, segurança, entre outros direitos fundamentais sociais à coletividade como um todo. É nessa realidade que se implementou o receituário neoliberal em nosso país (VIOLIN, 2006, p. 23).

¹ Em 1942, é formulado na Inglaterra o Plano Beveridge, que propõe a instituição do welfare state. No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais, e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios (CASTEL, 1998).

2.2 O Estado Neoliberal brasileiro

A perspectiva neoliberal de desenvolvimento ganhou espaço teórico e ideológico no último quarto do século XX nos países centrais, mas foi nos periféricos que se efetivou sua implementação de forma pioneira, intensiva e concentrada. O Brasil, porém, terminou por, tardiamente, aderir à onda das políticas neoliberais que já haviam se abatido na América Latina nas últimas décadas, mesmo estas tendo gerado resultados de impacto negativo sobre a questão social. Segundo Carcanholo (2005, p. 14), as experiências das políticas neoliberais aplicadas anteriormente no Cone Sul americano durante a década de 1970 demonstraram que, dentre outros efeitos, se produziu extrema fragilidade externa – dependência exacerbada em relação aos capitais externos – e vulnerabilidade – baixa capacidade de resistência da economia nacional frente a choques externos decorrentes da instabilidade do sistema financeiro internacional.

No período de redemocratização do Brasil, entre 1986 e 1991, o Estado vivia uma crise financeira agravada por sucessivos fracassos dos planos de combate à inflação – Plano Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II –, a retração dos investimentos prejudicava a indústria que ficava para trás no tocante aos avanços tecnológicos e organizacionais, a renda *per capita* da economia brasileira diminuía mais de 0,5% ao ano em média, e a dívida externa se agigantava. No cenário externo, o mundo assistia à volta da liquidez internacional por conta dos processos de desregulamentação e de globalização financeira, e surgiam o chamado Consenso de Washington e o Plano Brady, ambos em 1989 (GIAMBIAGI; VILLELA; CASTRO; HERMANN, p. 135).

Este cenário “favorável” do ponto de vista da liquidez internacional, permitiu aos países endividados, como é o caso do Brasil, voltarem ao circuito de financiamento externo após uma década de forte retração do capital externo. O Estado brasileiro pode refinar sua dívida externa através do Plano Brady, porém este estabelecia como contrapartida a submissão ao Consenso de Washington (CARCANHOLO, 2005, p. 107-109).

Segundo Carcanholo (2005, p. 109), a adesão ao Consenso de Washington não foi apenas a aceitação de uma condicionalidade “técnica” referente à renegociação da dívida

externa, mas, muito além disso, representou a opção de um projeto de longo prazo que, além de uma política de estabilização, abrangeu reformas estruturais na economia, no Estado e na forma de inserção internacional do país. Os objetivos das propostas neoliberais nele contidas são claramente a drástica redução do Estado e a abertura total e irrestrita dos mercados.

Carcanholo (2005, p. 12) resume as propostas do Consenso de Washington como sendo: a **disciplina fiscal**, que visaria a obtenção de um superávit primário e de um déficit operacional de no máximo 2% do PIB; a manutenção de uma **disciplina monetária** e a **desregulamentação financeira interna** para liberalizar o financiamento; **taxa de câmbio unificada** em cada país e fixada em um nível competitivo, mas aceitando alguma sobrevalorização momentânea como componente de programas de estabilização; promoção da **liberalização comercial e financeira**, como forma de aumentar a concorrência interna, de mobilizar a poupança externa e de reduzir o risco de políticas locais inadequadas, dada a perda de autonomia da política econômica; **privatização das estatais** e a **desregulamentação dos mercados** de bens e de trabalho.

Como se vê, as políticas propostas pelo Consenso de Washington não se resumem à estabilização macroeconômica, o programa de ajuste neoliberal, segundo Carcanholo (2005, p. 16-18), inclui reformas estruturais no Estado, reduzindo-o com privatizações e *terceirização* de serviços públicos e liberalizando o mercado interno. Nutria-se, assim, a crença de que a economia de mercado funcionando sem intervenções e/ou regulamentações do Estado levaria à ordem natural harmônica, garantindo o crescimento e o desenvolvimento futuros. A argumentação neoliberal defendia que a abertura comercial promoveria a concorrência entre os produtos importados e os nacionais, induzindo a redução dos preços domésticos; a desregulamentação (flexibilização) do mercado de trabalho, diminuiu os custos do trabalho com a redução dos encargos, o que implicaria também no aumento do número de vagas no mercado de trabalho. Discurso reinante até os dias de hoje.

Um dos mais fortes argumentos dos defensores do neoliberalismo se relaciona ao processo de globalização comercial, produtiva e financeira, pelo qual o desenvolvimento *natural* e inevitável dos mercados dentro de um contexto mundial teria criado uma realidade na qual a *única* forma de inserção das economias nacionais seria pela desregulamentação e liberalização de seus mercados e pela redução da participação estatal na economia. Assim, os

países deveriam implementar reformas estruturais para garantirem sua inserção no mundo global (CARCANHOLO, 2005, p. 26).

Acerca do papel do Estado, sua forma de intervenção na economia e na sociedade e seu tamanho, há divergências conceituais entre o liberalismo clássico e o ideário neoliberal. Carcanholo (2005, p. 28-30) estabelece um comparativo entre estes dois perfis de capitalismo. Para ele, o *liberalismo clássico* representava a ascensão de uma nova classe social, a burguesia, e tinha um caráter mais progressista, pois bradava contra uma aristocracia em geral despótica, desenvolvendo-se na luta contra os privilégios da nobreza. Já o *neoliberalismo* efetivou-se lutando contra o Estado keynesiano, procurando voltar a uma ordem estabelecida anteriormente em que a concorrência perfeita e a democracia eram, como se supõe, a norma. O *liberalismo clássico* estava ligado à filosofia do direito natural e postulava que os homens nasciam livres e racionais. Já o *neoliberalismo* manifesta-se meramente como um receituário de política econômica, no qual as esferas políticas e sociais são reflexos do comportamento econômico, subordinadas a critérios de eficiência. Carcanholo afirma que “se antes, no liberalismo clássico, razão e liberdade eram valores fundamentais reciprocamente articulados, agora, no neoliberalismo, a liberdade passa a se subordinar a uma razão economicista”.

Uma das diferenças mais marcantes entre os dois ideários, dizem dos conceitos de liberdade e igualdade. No liberalismo clássico, estes conceitos eram mais próximos, pelo menos no plano jurídico. Para os neoliberais, o valor não está na igualdade, posto agora concebida como antinatural, mas sim na desigualdade. Esta é justificável não só por seu aspecto econômico, como um prêmio aos mais produtivos e eficientes, mas por seu aspecto moral de incentivo à “ascensão social” por esforço pessoal. Assim, o neoliberalismo critica a noção de justiça social, porque ela trataria igualmente eficientes e ineficientes, fortalecendo neste aspecto a noção de meritocracia (CARCANHOLO, 2005, p. 30).

Quanto ao papel do Estado, em ambos é defendido o Estado mínimo, porém de formas distintas. No liberalismo clássico, o Estado apareceria como árbitro justo e imparcial que administraria os possíveis conflitos entre indivíduos, sem muita intervenção na economia. Já no neoliberalismo, o Estado atuaria como uma forma de propiciar o livre funcionamento do mercado, implementando todas as reformas estruturais necessárias para dismantlar o Estado do Bem Estar e controlando, até autoritariamente, se preciso for, os conflitos entre classes.

Portanto, o neoliberalismo exige um Estado forte para que ele se faça mínimo (CARCANHOLO, 2005, p. 30).

Carcanholo (2005, p. 182) também tece uma crítica ao termo “capital humano” que julga como uma “pseudo-teoria”. Segundo ele, o termo defende o investimento em educação como forma de gerar empregos e reduzir desigualdades, segundo uma lógica de que a causa fundamental da concentração de renda e dos baixos salários vigentes no mercado de trabalho é a baixa produtividade dos trabalhadores, determinada pelo baixo estoque de capital humano que lhes é característico.

Não bastasse a curiosa “conceituação” que pretende apagar a distinção entre capital e trabalho pela simples consideração de que trabalhadores seriam capitalistas de si mesmos, o argumento incorre na clássica falácia da composição. O máximo que o aumento de capital humano é capaz de produzir é a elevação de competitividade de um indivíduo em relação a outro, dadas as vagas no mercado de trabalho. Aplicar esta lógica ao conjunto dos indivíduos significa imaginar que o aumento do estoque de capital humano do conjunto de trabalhadores seria suficiente para aumentar o número de vagas. Afora a questão maior e mais importante de que a educação se justifica por razões relacionadas à cidadania e à humanidade, o que se pode obter em termos de emprego, no máximo, é a proliferação de instruídos desempregados, uma vez que a demanda por trabalho tem outros determinantes. O que está implícito na “teoria” do capital humano é sua tentativa de imputar a “culpa” pela exclusão social e pela pobreza à própria vítima. O trabalhador, supostamente, não racionaliza corretamente a importância da educação (CARCANHOLO, 2005, p. 182).

O pensamento neoliberal leva a crer num Estado ineficiente, burocrático, pesado, caro, em contraponto a um mercado com capacidade de gerir melhor a economia e alguns serviços públicos que, nas mãos do governo são vistos como dispendiosos, mas nas mãos da iniciativa privada são lucrativos, como o caso da educação, da saúde e do transporte. Todo este ideário permeia a opinião e inconsciente coletivo da sociedade, construído e disseminado pela mídia e pelos próprios representantes dos governos, ao considerar que os serviços públicos, por serem públicos, são de baixa qualidade, pela própria ingerência do Estado: a escola pública é vista como péssima e o SUS como ineficiente (muito embora os atendimentos de alta especialidade e, principalmente custo, ainda se encontrem nas mãos do Estado).

O ideário neoliberal também imprime no cidadão a crença de que sua colocação e progresso social depende substancialmente de seu esforço, de seu trabalho, de sua educação, pois as políticas sociais cumprem o papel de permitir o acesso a direitos a todos. Responsabiliza-se, assim, os insucessos sociais ao Estado e ao indivíduo.

2.3 Consequências da implementação do Neoliberalismo no Brasil

O processo de implantação e evolução do projeto neoliberal no Brasil, passou por três momentos distintos: uma fase inicial, bastante turbulenta, de ruptura com o MSI (Modelo de Substituições de Importações) e implantação das primeiras ações concretas de natureza neoliberal (Governo Collor); uma fase de ampliação e consolidação da nova ordem econômico-social neoliberal (primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC); e, por último, uma fase de aperfeiçoamento e ajuste do novo modelo, na qual amplia-se e consolida-se a hegemonia do capital financeiro no interior do bloco dominante (segundo Governo FHC e Governo Lula) (FILGUEIRAS, 2006, p. 186).

Seguindo a cartilha do Consenso de Washington, nos governos Fernando Collor e Itamar Franco (1990-94) foram privatizadas 33 empresas federais, principalmente dos setores de siderurgia, petroquímica e fertilizantes. Mas a agenda de reformas não se limitou às privatizações, o período foi marcado por profundas mudanças na política de comércio exterior com a adoção do câmbio livre e a intensificação da liberalização de importações. Também assistimos a um aumento da arrecadação com a criação de novos tributos, aumento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Obrigações Financeiras (IOF) e outros. Redução do número de ministérios (de 23 para 12), extinção de uma série de autarquias, fundações e, inclusive, um conjunto significativo de demissões de funcionários públicos (GIAMBIAGI; VILLELA; CASTRO; HERMANN, p. 137-139).

O período seguinte (1994-2002), sob comando de Fernando Henrique Cardoso, foi marcado pela vitória do controle à inflação obtida no Plano Real. Porém, os avanços se limitaram a estabilidade dos preços, persistindo os baixos investimentos e desenvolvimento do mercado de crédito, aumento da carga tributária e elevado endividamento externo e fiscal. Além do crescimento e da geração de emprego terem sido muito modestos, a dívida pública, que era de 30% do PIB em 1994, dobrou de tamanho oito anos depois; a dívida externa aumentou substancialmente; e no final da gestão foi necessário recorrer ao FMI para não ficar sem reservas internacionais (GIAMBIAGI; VILLELA; CASTRO; HERMANN, p. 160-193).

A carga tributária cresceu, passando de 25% para 37%, como contraponto à política fiscal adotada após a crise cambial de janeiro de 1999, de obtenção de elevados superávits fiscais primários para o pagamento da dívida pública. Do total da arrecadação, 27% do seu valor vem dos salários, 49% do consumo e apenas 16% dos rendimentos do capital e outras rendas e 3% de impostos sobre a propriedade e herança (FILGUEIRAS, 2006, p. 188).

O processo de privatização, intensificado no governo FHC, e a abertura externa, afetou importantes segmentos industriais com a aquisição pelo capital estrangeiro de empresas privadas e públicas. Assistiu-se, em certa medida, um processo de desindustrialização, com redução da participação da indústria na economia nacional, e especialização regressiva – com menor diversidade e desarticulação de cadeias produtivas nos segmentos industriais mais dinâmicos, intensivos em capital e tecnologia, e ampliação do peso relativo de ramos industriais de pouco dinamismo, intensivos no uso de recursos naturais e mão de obra. Os setores mais afetados foram os mais intensivos em tecnologia e capital e os menos afetados foram os intensivos em mão-de-obra e, principalmente, recursos naturais (CARNEIRO, 2002 *apud* FILGUEIRAS, 2006, p. 192).

Filgueiras (2006, p. 194) defende que as privatizações contribuíram para a desnacionalização da economia e centralização do capital, com a importante participação do BNDES e de bancos nacionais e estrangeiros.

Em síntese, a retirada do Estado de setores estratégicos da atividade econômica, juntamente com o agravamento de sua fragilidade financeira, a redução de sua capacidade de investimento e a perda de autonomia da política econômica, enfraqueceu-lhe a possibilidade de planejar, regular e induzir o sistema econômico. O crescimento acelerado da dívida pública – com encargos financeiros elevadíssimos –, juntamente com a livre mobilidade dos fluxos de capitais, é parte central da subordinação da política macroeconômica aos interesses do capital financeiro, ao mesmo tempo em que redefiniu a presença dos interesses das distintas classes e frações de classe no interior do Estado. (FILGUEIRAS, 2006, p. 195)

Carcanholo (2010, p. 110-111), afirma que as medidas neoliberais dos anos 1990 se restringiram ao sucesso da estabilização, os resultados macroeconômicos foram pífios: a taxa média de crescimento da economia foi de 1,78%, inferior aos 2,2% dos anos 1980; taxa de investimento como proporção do PIB foi de 15,9% nos anos 1990, contra 17,7% na década anterior; as taxas de desemprego subiram de 3,3% em 1989 para 7,6% em 1999.

Em 1998, o Banco Mundial constatou que o Brasil era o segundo país com pior concentração de renda do mundo, só perdendo para Serra Leoa, e onde os 10% mais ricos concentravam em suas mãos 47,9% da renda nacional. Segundo Carcanholo (2005, p. 179) isto deveu-se ao processo de abertura externa, intensificado pela sobrevalorização cambial e pelas altas taxas de juros, que provocaram de um lado o crescimento dos rendimentos financeiros, e do outro a redução da participação salarial na renda nacional.

Além do aumento da concentração de renda, Carcanholo (2005, p. 181-182) chama atenção para um efeito que ele julga indireto do modelo neoliberal brasileiro, a concentração de riqueza. Ele afirma que a concentração da propriedade dos ativos torna a concentração de renda mais estrutural e rígida, o que faz com que as políticas sociais sejam meros paliativos para a desigualdade social brasileira. O processo concentrador da propriedade na história do Brasil passa, por um lado, pela forma de organização latifundiária da propriedade da terra e, por outro, por uma industrialização/urbanização caracterizada pela concentração da propriedade dos meios de produção nos grandes grupos privados nacionais e internacionais.

Segundo Carcanholo (2005, p. 179), desassalariamento, precarização e desemprego parecem ter sido as palavras de ordem na implantação do projeto neoliberal para o mercado de trabalho no Brasil dos anos 1990. Não bastasse isso, como assistimos hoje, as pressões por maior desregulamentação do mercado de trabalho brasileiro persistem.

Filgueiras (2003, p. 196) considera que o resultado da implementação desse modelo neoliberal periférico foi a ampliação da dependência tecnológica e financeira do país, agravando a vulnerabilidade externa da economia brasileira. “É da natureza do modelo neoliberal periférico a reiteração permanente dessa vulnerabilidade e fragilidade, como condição de reprodução do capital financeiro e, portanto, de sua própria reprodução. Assim, a dinâmica do modelo é, intrinsecamente, instável”.

No período seguinte à fase FHC, com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva, surgia a esperança de que a hegemonia neoliberal começaria a declinar no Brasil. Entretanto, a economia política do governo Lula seguiu e até aprofundou as reformas neoliberais iniciadas nas últimas duas décadas, com a concordância do acordo firmado com o FMI, ainda no governo FHC, dando garantias de manutenção da política econômica nos mesmos moldes: regime de metas

inflacionárias, política de megassuperávits fiscais primários para pagar o crescente serviço da dívida pública, manutenção do grau e da profundidade das reformas neoliberais realizadas até então, assim como a implementação de novas reformas ainda inconclusas, como a da previdência, a trabalhista e a sindical. As reformas estruturais pró-mercado, incluindo a liberalização comercial, financeira e produtiva, não apenas são mantidas como aprofundadas em seu governo. Do ponto de vista da política cambial, também se mantém o regime herdado do governo anterior (CARCANHOLO, 2010, p. 113).

Filgueiras (2006, p. 186) corrobora com Carcanholo, afirmando que o governo Lula, além de manter, radicalizou a política econômica implementada pelo Governo FHC, dando continuidade às reformas neoliberais: implementou uma reforma da previdência dos servidores públicos, sinalizou para uma reforma sindical e das leis trabalhistas, alterou a Constituição para facilitar o encaminhamento, posterior, da proposta de independência do Banco Central e dar sequência a uma nova fase das privatizações, com a aprovação das chamadas Parcerias Público-Privado (PPP) e, por fim reforçou as políticas sociais focalizadas (assistencialistas). Filgueiras adiciona:

Desse modo, com o abandono do programa histórico do PT, de caráter social-democrata-nacional-popular, e com a manutenção do programa e das políticas neoliberais, o Governo Lula evitou enfrentamentos com o bloco dominante, governando com e para ele. Portanto, nem de longe, está se vivendo uma fase de transição pós-neoliberal, mas sim um ajustamento e consolidação do modelo neoliberal (FILGUEIRAS, 2006, p. 186).

No entanto, houve avanços inegáveis na área social, o que sinaliza para a possibilidade do modelo neoliberal do governo Lula ser distinto dos governos anteriores. A distância entre os mais ricos e os mais pobres reduziu-se fortemente ao longo da década. Entre 2001 e 2009, a renda per capita dos 10% mais ricos da população brasileira aumentou 1,5% ao ano, enquanto a renda dos mais pobres cresceu à taxa de 6,8%. O ganho proporcionalmente maior deste último grupo está relacionado aos programas sociais, com destaque para o Programa Bolsa Família (GIAMBIAGI; VILLELA; CASTRO; HERMANN, p. 229-230).

Perry Anderson (2011, p. 29) aponta que as transferências condicionais de dinheiro para a população mais pobre, por meio do Bolsa Família, os aumentos seguidos do salário mínimo e a instituição de novas linhas de crédito engendraram, não apenas um crescimento sustentado do consumo popular, mas também uma expansão do mercado interno que propiciou a criação

de mais empregos. Com o crescimento econômico, devido à “boa sorte” no exterior, e a distribuição de renda mais ampla, o governo Lula conquistou a maior redução da pobreza na história brasileira. Anderson ilustra este feito com números:

De acordo com algumas estimativas, o número de pobres caiu de cerca de 50 milhões para 30 milhões num espaço de seis anos, e o número de desamparados foi reduzido pela metade. Metade dessa dramática transformação pode ser atribuída ao crescimento, a outra metade a programas sociais — financiados, é claro, pelas maiores receitas oriundas do crescimento. E esses programas não se limitavam a auxiliar a renda. Desde 2005, os gastos do governo com a educação triplicaram, e o número de estudantes universitários dobrou. Durante os anos 1990, o ensino superior no Brasil deixou de ser em grande parte uma função pública, com três quartos de todos os estudantes indo para universidades privadas que desfrutavam de isenção fiscal. Astutamente, essas instituições foram obrigadas, em troca da isenção, a oferecer vagas para estudantes de famílias pobres ou não brancas que de outra maneira nunca teriam a chance de ir além do ensino médio, mas que puderam contar com essas bolsas para ingressar no ensino superior. Apesar da má qualidade do ensino — muitas vezes sofrível —, a esperança de melhoria fez com que o programa, com cerca de 700 mil estudantes inscritos até o presente, fosse um grande sucesso popular, por vezes comparado ao efeito democratizador do GI Bill of Rights ² nos Estados Unidos do pós guerra.

Carcanholo (2010, p. 115-121) reconhece estes avanços sociais e o fato da balança comercial no governo Lula ter voltado a ser superavitária depois de sete anos em movimento contrário, e a economia ter crescido 5,7% em 2004, cerca de 3% em 2005 e 3,7% em 2006. No entanto, ele insiste em não diferenciar a gestão Lula dos governos anteriores em termos de modelo econômico, e atribui os resultados positivos a um ambiente externo favorável, com a volta do crescimento da economia mundial que permitiu a expansão do volume de exportações, assim como uma alta substancial do preço das *commodities*, principal conjunto de produtos de exportação do país, além da maior liquidez internacional que propiciou uma baixa nas taxas de juros internacionais.

Além disto, Carcanholo (2010, p. 121) chama a atenção para o aumento da dívida pública no governo Lula, partindo de R\$ 881,1 bilhões ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso para R\$ 1.067,4 bilhões em 2006 e R\$ 1.378,1 bilhões em 2009. A dívida pública interna explode durante o governo Lula, chegando a R\$ 1.897,642 bilhões em janeiro de 2010.

² Pacote de benefícios oferecidos pelo governo dos EUA, que oferece assistência financeira para o ingresso no ensino superior por parte dos veteranos do serviço militar, instituído pela primeira vez em 1944. [N. do T.]

Em contraponto, em matéria publicada no portal de notícias GGN, em outubro de 2014, e assinada pelo professor de Economia Maurício Metri, ao governo Lula é creditado o mérito de ter reduzido a dívida pública de 52% do PIB ao final do governo FHC para 35% em 2008. Metri (2014) conjectura que os efeitos da crise financeira global de 2008 poderiam ter sido maiores caso o governo Lula não tivesse reestruturado a dívida pública, no sentido de sua “desdolarização”, em contraponto a orientação do governo anterior que promoveu:

[...] uma expressiva redução da participação dos títulos pré-fixados na dívida total (de 55% em 05/1998 para 3% em 12/1998), os quais não permitem proteção aos movimentos no mercado de câmbio. Em contrapartida, os títulos indexados ao câmbio passaram de 15% para 21% do total; e os pós-fixados, de 41% a 69%, contabilizando 90% de toda dívida pública. Para se ter uma noção, em 1994, estes dois tipos (indexados ao câmbio e pós-fixados) correspondiam a apenas 24% do total.

Ainda segundo Metri (2014), no processo de reestruturação da dívida pública no governo Lula, “no sentido de sua ‘desdolarização’, o alvo principal foram os títulos indexados ao câmbio, que passaram de 22% (em 2002) para 1% (em 2008), e os pós-fixados, de 61% (em 2002) para 36% (em 2008). Em contrapartida, os pré-fixados aumentaram sua participação de 2% (em 2002) para 32% (em 2008).”

Outros comparativos entre os governos Cardoso e Lula podem nos dar pistas das diferenças de aplicação do modelo neoliberal. No último ano de FHC apenas 0,14% do orçamento da união era destinada à cultura, no governo seguinte a destinação passa a ser de 1% e uma série de programas e iniciativas de política cultural são implementadas com o fim de ampliar a abrangência das mesmas: criação dos Pontos de Cultura; do projeto DOC-TV, que associa o ministério à rede pública de televisão para produzir documentários em todo o país; a luta pela Televisão Pública; o programa Revelando os Brasis, que apoia a produção audiovisual em cidades de até 20 mil habitantes; o edital para jogos eletrônicos; os apoios às paradas gay; os seminários nacionais de culturas populares etc. O governo federal, sob comando de Lula, também triplicou o orçamento destinado à educação que passou de R\$ 17,4 bilhões em 2003 para R\$ 51 bilhões em 2010³, enquanto o governo anterior congelou por 8 anos os recursos,

³ REVISTA FÓRUM. MEC: Em 8 anos governo Lula triplica orçamento da Educação. 17 de março de 2010. <http://www.revistaforum.com.br/mariafro/2010/03/17/mec-em-8-anos-governo-lula-triplica-orcamento-da-educacao/>

contratações e salários para as universidades públicas e os valores das bolsas de fomento à pesquisa (iniciação científica, mestrado e doutorado) (RUBIM, 2013, p. 233; LOBÃO, 2016).

2.4 Políticas Sociais do Estado capitalista – conceitos e definições

Segundo o IPEA (2011, p. 2-4), “políticas sociais são mecanismos políticos/institucionais que as sociedades constroem ao longo de sua história, a partir da força dos movimentos sociais e políticos, visando proteger ou promover socialmente seus membros”. Neste contexto, a política social deveria ser orientada para dois eixos, a *proteção social* que visa “proteger o cidadão frente as contingências, riscos e fatores que, independentemente da sua vontade, podem lançá-lo em situações de dependência ou vulnerabilidade”, e a *promoção social* com o intuito de “promover a geração de oportunidades e de resultados, como instrumento de justiça e equidade”.

Sob o primeiro eixo, *proteção social*, estão os programas e ações da Previdência Social (aposentadorias, pensões e auxílios), Saúde, Assistência Social e Seguro-Desemprego. E sob o segundo, *promoção social*, agrupam-se as políticas sociais que devem, segundo o IPEA (2011, p. 4), “garantir aos cidadãos oportunidades mais amplas e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico”. Neste bloco encontram-se as políticas educacionais e de cultura, de qualificação profissional, da agricultura familiar (acesso ao crédito, extensão rural, reforma agrária), de habitação, de mobilidade urbana, etc.

Segundo Höfling (2001, p. 31), *políticas sociais* são ações de *proteção social* implementadas pelo Estado com o objetivo de reduzir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico, e tiveram sua origem nos conflitos entre capital e trabalho surgidos nas primeiras revoluções industriais. “O Estado capitalista moderno cuidaria não só de qualificar permanentemente a mão de obra para o mercado, como também, através de tal política e programas sociais, procuraria manter sob controle parcelas da população não inseridas no processo produtivo”. O fim último das políticas sociais se torna no Estado capitalista, segundo esta perspectiva, a constituição e reprodução da força de trabalho.

Para Faleiros (2000, p. 60), *políticas sociais* consistem na implantação de *assistência* (transferência de dinheiro ou bens para indivíduos em estado de privação), de *previdência social* (direitos sociais – seguro desemprego, aposentadorias, pensões, etc. - baseado no pagamento de contribuições), de *prestação de serviços* (programas de saúde, vacinação, reinserção social, adoção, etc.), de *proteção jurídica* (proteção ao consumidor, por exemplo), de construção de equipamentos sociais (praças, centros culturais, teatros, etc.) e de *subsídios* (subvenção de produtos de consumo popular ou de produtos que interferem no custo de vida, como o petróleo).

O financiamento das políticas sociais ou, nos termos de Santos (1987, p. 17), “consumo social”, provém das contribuições dos trabalhadores aos seguros sociais e dos impostos ao consumidor que, justamente, constituem a grande massa de receitas do Estado. Faleiros (2000, p. 69) aponta que também os serviços privados direcionados para as classes burguesas ou pequeno-burguesas são financiados pela contribuição do Estado que advém dos trabalhadores.

Mesmo assim, num padrão de articulação de políticas públicas que inaltera as desigualdades sociais, sob a ótica neoliberal, as *políticas sociais* seriam um entrave ao desenvolvimento da acumulação, ignorando que os problemas sociais são decorrentes justamente do modelo de desenvolvimento capitalista. Höfling (2001, p. 37) nota que, neste mesmo discurso, a intervenção do Estado é vista como “uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer o seu equilíbrio”.

Incorporam este discurso neoliberal acerca das políticas sociais, a classe média alta, segundo Boito (2004 *apud* FILGUERAS 2006, p. 185), que “rejeita qualquer coisa parecida com um Estado de Bem-Estar Social, do qual não se beneficiariam, pois ajudariam a financiá-lo com impostos, mas não fariam uso de seus serviços”.

O ataque às políticas sociais muito tem a ver com a narrativa da crise fiscal do Estado, que, segundo a opinião dos neoliberais, impõe a realização de reformas para sanar os excessivos gastos governamentais. Segundo Montañó (2003, p. 216), algumas narrativas dos âmbitos políticos e jornalísticos atribuem a crise à perda de arrecadação do Estado devido ao aumento da informalidade do trabalho, aumento da evasão fiscal e elevado gasto social com políticas sociais, assistência, subsídios, compensações etc. Porém, Montañó discorda deste argumento e

afirma que a crise fiscal do Estado está relacionada com o uso político e econômico que as autoridades têm historicamente feito em favor do capital: pagamento da dívida pública (interna e externa), renúncia fiscal, superfaturamento de obras, resgate de empresas falidas, venda subvencionadas de empresas estatais subavaliadas, clientelismo político, corrupção, compras superavaliadas e sem licitação, empréstimos ao capital produtivo com retorno corroído pela inflação, taxas elevadíssimas de juros ao capital financeiro especulativo, construção de infraestrutura pública necessária para o capital produtivo e comercial.

Para O'Connor (1977 *apud* Montañó, 2003, p. 217), a crise fiscal entre os anos 1970-1980 se aprofunda com o crescimento simultâneo dos setores monopolista e estatal, e está baseada na contradição da acumulação capitalista – a socialização dos custos de produção e a apropriação/privatização dos lucros.

Com o argumento da escassez de recursos resultado da crise fiscal, o Estado neoliberal brasileiro tem reduzido os recursos para as políticas sociais universais, transferindo-os para o pagamento dos juros da dívida pública. A tendência tem sido a de restrição e redução de direitos, transformando as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias. O aumento da arrecadação tributária implementado nos governos Collor, Cardoso e Lula, contudo, não reverteu em aumento significativo de recursos para as políticas sociais e para a seguridade social, especificamente.

Segundo Behring (2011, *apud* MADEIRO, 2013, p. 70), os recursos da seguridade social são apropriados pela DRU (Desvinculação das receitas da União), com vistas à composição do superávit primário e pagamento de juros da dívida. Com este mecanismo os recursos a serem aplicados no orçamento da seguridade social são desviados e transferidos para o orçamento fiscal, para pagamento de serviços da dívida pública. “Em 2005, o Brasil pagou mais de R\$ 157 bilhões em juros da dívida. Esse valor é quatro vezes superior a todo o gasto da União com saúde em 2005 e dez vezes mais que o montante aplicado na política de Assistência Social nesse ano” (BOSCHETTI e SALVADOR, 2006, *apud* MADEIRO, 2013, p.70).

As políticas sociais *focalizadas* aparecem nesse contexto como instrumento político para o liberar recursos para o pagamento da dívida pública. Em síntese, as políticas sociais

devem ser restritas, dirigidas seletivamente apenas para os mais pobres entre os pobres (FILGUERAS, 2006, p. 202).

As elevadas taxas de juros e a enorme dependência externa, além de comprometerem o crescimento econômico, fragilizaram também as finanças públicas e inviabilizaram a ação e os investimentos do Estado em todas as áreas. Em particular, tornaram as políticas sociais estritamente assistencialistas e focalizadas e, por isso, claramente insuficientes – tendo em vista o estrago provocado pela estagnação econômica, em especial sobre a parcela mais pobre da população (FILGUERAS, 2006, p. 197).

Sobre a *focalização* das políticas sociais, ou seja, o direcionamento à apenas uma fração da sociedade, notadamente as populações pauperizadas, Höfling (2001, p. 39) aponta que as políticas compensatórias não são direcionadas para a mudança do quadro social, antes para sua manutenção. E defende que a administração pública deve estabelecer como prioritários programas de ação universalizantes, que possibilitem a incorporação de conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, visando à reversão do desequilíbrio social.

Segundo Faleiros (2000, p. 79), o Estado está se desobrigando, cada vez mais, de sua responsabilidade social e investindo cada vez mais em repressão para conter a violência social que se desencadeia com o desemprego e a perda das referências da cidadania social.

O Estado do bem-estar está sendo substituído por um Estado de contenção social que se expressa nos mecanismos de vigilância física e eletrônica, na construção de prisões e ampliação dos aparatos de punição. A competitividade e não a solidariedade é que é valorizada pelas políticas de responsabilização individual pela sua sorte, acentuando-se a desigualdade e a polarização entre mais ricos e mais pobres (FALEIROS, 2000, p. 79).

As políticas sociais focalizadas, por outro lado, acabam sendo atacadas contraditoriamente pelas populações mais excluídas socialmente, ao que Filgueiras (2006, p. 202) chama de *populismo regressivo*. O projeto neoliberal tem conseguido um apoio inorgânico e difuso em segmentos pauperizados e desorganizados das classes trabalhadoras, revoltados com o caráter historicamente excludente dos direitos sociais, os péssimos serviços públicos, e outras mazelas do Estado, como o clientelismo, o nepotismo e o fisiologismo. Filgueiras afirma que essa revolta foi direcionada pela ideologia burguesa, notadamente disseminada pela mídia, contra o Estado e os servidores públicos, identificados como um segmento social privilegiado.

Em resumo, a escolha por políticas sociais focalizadas, pelo racionamento dos gastos, pela redução da responsabilidade do Estado enquanto provedor de direitos sociais básicos à população é a negação de uma política social inclusiva.

3. O TERCEIRO SETOR

3.1 Definição de *Terceiro setor*

Os autores que recorrem à expressão *terceiro setor* consideram como primeiro setor o mercado, e a área governamental, o Estado, como o segundo. Miguel Darcy de Oliveira (1999, p. 26) precisa que o termo foi cunhado por John D. Rockefeller 3rd, em texto de 1978, quando menciona a existência de um sistema de três setores:

“Nós, americanos, sempre nos orgulhamos da vitalidade do nosso país. No entanto, muitas vezes não conseguimos reconhecer um dos principais motivos dessa vitalidade: o fato de ter desenvolvido ao longo dos dois séculos de nossa existência um notável sistema de três setores. Dois dos setores são instantaneamente reconhecíveis para todos - mercado e governos. [...] O *terceiro setor* é a organização privada sem fins lucrativos. O setor inclui dezenas de instituições absolutamente indispensáveis para a vida comunitária - igrejas, hospitais, museus, bibliotecas, faculdades e universidades privadas, grupos de teatro, orquestras sinfônicas e organizações sociais de vários tipos. Todos estes dependem para sua sobrevivência de contribuições voluntárias de tempo e dinheiro por cidadãos individuais. [...] Todos os mais importantes "movimentos" contemporâneos surgiram dele - direitos civis, direitos do consumidor, direitos das mulheres, meio ambiente e muitos outros.”.

O termo *terceiro setor* é uma designação residual e vaga que tenta abarcar um conjunto de organizações sociais, que embora distintas entre si, apresentam algumas características em comum, dentre as quais as mais citadas entre os autores se baseia em duas negações: são organizações não estatais e não mercantis, ou seja, estão fora do Estado e não tem fins lucrativos.

Neste universo de organizações encontramos fundações, associações filantrópicas, entidades ligadas à igreja, ONGs e já em um campo limítrofe, encontramos as universidades privadas, que por definição de lei são obrigatoriamente organizações sem fins de lucro. Fernandes (1994, p. 135) expõe a diversidade de entidades segundo as diferenças de hábitos organizacionais:

Alguns pertencem a uma hierarquia bem estabelecida (por exemplo, as caridades católicas); outros resistem à própria ideia de uma igreja (centros afro-americanos); alguns estão organizados segundo princípios legais igualitários (associações de moradores); outros seguem lideranças carismáticas (centros de cura); alguns têm ampla concepção dos seus deveres (a maioria das ONGs), outros são especializados (centros de saúde, creches etc); alguns são bem integrados (sindicatos); outros apenas começam a se organizar (filantropia empresarial). Qualquer tentativa de reunir tudo

isto sob um único guarda-chuva organizacional corre um sério risco de gerar estruturas vazias (FERNANDES, 1994, p. 135).

Na América Latina, estas organizações são usualmente chamadas de “organizações não-governamentais sem fins lucrativos”, as ONGs. A primeira negação do termo remete a ideia de não pertencimento a esfera estatal, nem tendo o intuito de vir a fazer parte de, diferentemente dos partidos políticos; embora coincida com o Estado na prestação de serviços públicos, não exerce o poder de coerção de que o Estado faz uso, utilizando da persuasão para atrair e influenciar seus beneficiários. A segunda negação – sem fins lucrativos – estabelece a maior diferença com o setor privado (mercado), oferecendo bens e serviços sem perspectiva de ganhos financeiros para seus sócios. Os investimentos destas organizações em suas ações são maiores que os eventuais retornos financeiros que poderiam advir delas. Segundo Fernandes (1994, p. 23), “o que elas fazem é simplesmente caro demais para os mercados disponíveis” e exemplifica:

Museus, criação artística, devoção religiosa, pesquisa, serviços de saúde, de educação, de organização comunitária, de defesa de minorias, de apoio aos carentes, de mobilização da opinião pública etc. requerem recursos humanos e materiais que ultrapassam com frequência a capacidade de pagamento dos mais interessados (FERNANDES, p. 23).

O *terceiro setor* traria uma combinação de características tanto do setor público, como do setor privado, que lhe confere, usualmente, o crédito de eficiência com equidade. A iniciativa da ação, a autonomia, a aplicação correta e eficaz dos recursos, a flexibilidade, aproxima o *terceiro setor* ao mercado, enquanto a orientação para um interesse coletivo, para o bem estar social, com distribuição equitativa dos recursos, são características similares ao setor estatal (SANTOS, 1999, p. 26). O *terceiro setor* pode ser visto como uma alternativa às desvantagens tanto do mercado, associadas à maximização do lucro, quanto do governo, com sua “burocracia inoperante” (COELHO, 2000, p. 58).

Tarso Cabral Violin (2006) nos traz outras vozes que contribuem para a definição do *terceiro setor*, onde podemos perceber a presença das duas características assinaladas – não estatal e sem fins lucrativos -, assim como a orientação das ações em favor da sociedade:

Para Gustavo Henrique Justino de Oliveira "*terceiro setor*" é o conjunto de atividades voluntárias desenvolvidas por organizações privadas não-governamentais e sem ânimo de lucro (associações e fundações), realizadas em prol da sociedade, independentemente dos demais setores (Estado e mercado), embora deles possa firmar parcerias e receber investimentos (públicos e privados) (VIOLIN, 2006, p. 72).

José Eduardo Sabo Paes conceitua "*terceiro setor*" como "o conjunto de organismos ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade visando ao seu aperfeiçoamento". Conforme o autor e os demais defensores do ideário do "*terceiro setor*", este não faz parte nem do "primeiro setor", que seria o Estado, nem do "segundo setor", que seria o mercado, composto por entes privados com fins lucrativos ou empresariais (VIOLIN, 2006, p. 73).

Oliveira (1999, p. 23) traz uma característica humanista comum às organizações do *terceiro setor*: a solidariedade e a compaixão com os mais frágeis e indefesos. Segundo ele, os protagonistas das iniciativas sociais decidem estender a pessoas desconhecidas e distantes o sentimento de compromisso e obrigação moral. A preocupação com os direitos humanos e a preservação do meio ambiente transcende as fronteiras nacionais e ganha contornos universais. As fontes de inspiração para este sentimento de solidariedade e responsabilidade com o outro podem ser espirituais, religiosas, morais ou políticas. Simone de Castro Tavares Coelho também acrescenta a definições do *terceiro setor* o aspecto solidário das organizações e o esforço voluntário nelas existente:

[...] pode-se dizer que o *terceiro setor* é composto de organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não-governamental, que dá continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato e expandem o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil (COELHO, 2000, p. 62).

Do ponto de vista jurídico, Carvalho (2008, p. 108) apresenta os critérios de definição das ONGs no Brasil, aqui enquadradas como Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos (FASFIL), tendo como parâmetros:

(i) privadas, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado; (ii) sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros – podem até gerá-los desde que aplicados nas atividades fins; (iii) institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas; (iv) auto-administradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades; e (v) voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008, p.15).

Diante de tantas acepções acerca do termo *terceiro setor*, Landim (1998 *apud* CARVALHO, 2008, p. 114) nos oferece uma definição que nos parece abranger características mais amplas:

[...] organizações com razoável independência em sua gestão e funcionamento, criadas voluntariamente, sem pretender caráter representativo e sem ter com o móvel o lucro material, dedicadas a atividades ligadas a questões sociais, pretendendo a institucionalização, a qualificação do trabalho e a profissionalização de seus agentes, tendo a fórmula 'projeto' como mediação para suas atividades, onde as relações internacionais – incluindo redes políticas e sociais e recursos financeiros – estão particularmente presentes. Organizações nas quais, finalmente, o ideário dos direitos e da cidadania é marca de peso, permeando e politizando atividades variadas (muitas vezes formalmente as mesmas que caracterizam o dito campo assistencial).

Apresentadas algumas definições do termo terceiro setor, agora vamos entrar na análise do relacionamento deste com o primeiro setor.

3.2 Terceiro setor – duas visões do fenômeno

O *terceiro setor* se originou num momento em que o Estado do Bem Estar Social entrava em crise e a ideologia neoliberal ganhava força nos países centrais. Sua emergência, principalmente a partir dos anos 1970, é criticada por alguns por ser conivente com os ideais do Estado mínimo ao transferir a responsabilidade do Estado para a sociedade civil, enquanto outros autores o defendem como parceiro do Estado, com o mérito de ser menos burocrático, mais próximo dos públicos-alvo e, contrariamente ao Estado que tem suas políticas voltadas para as majorias, tem seus projetos direcionados para a consolidação dos direitos das minorias.

3.2.1 O começo da história ou como foi inserido o termo terceiro setor no Brasil

As organizações não-governamentais no Brasil surgem fortemente vinculadas aos movimentos sociais dos anos 1970 e 1980, numa postura de enfrentamento ao Estado autoritário, com apoio financeiro de agências internacionais de apoio ao desenvolvimento que direcionavam recursos para organizações que atuavam em países sob governos ditatoriais. Porém, com o advento do regime democrático pós-ditadura, e com a retirada paulatina das agências financiadoras, muitos desses movimentos começaram a entrar em crise, e a saída encontrada foi estabelecer parcerias com o Estado, possibilitadas no momento em que o governo brasileiro instituía leis de incentivo a constituições de ONGs e de parcerias entre estas e o Estado (MONTAÑO, 2003, p. 138).

Foi neste momento de redemocratização do país, a partir do governo de Fernando Collor de Melo que o fenômeno do *terceiro setor* vai vingar no Brasil, mas será legitimado efetivamente no processo de contrarreforma na gestão de Fernando Henrique Cardoso sob influência do Banco Mundial que, nos anos 90, passou a disseminar e recomendar aos países membro a adoção de leis para estimular o *terceiro setor*. No Brasil, as adequações legais ocorreram no final de 1999, dentre elas a Lei 9.790/99 que qualifica as entidades sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e “introduz uma nova concepção de esfera pública social, que possibilita firmar parcerias entre Estado e sociedade civil sobre novas bases mais condizentes com as atuais exigências de publicização e eficiência das ações sociais” (FALCONER 1998 *apud* GALEGARE 2005, p. 30).

A reforma administrativa promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso e defendida pelo então ministro Bresser Pereira, chamado de Plano Diretor de Reforma do Estado, estava baseada na ideia de que a crise brasileira era uma crise de Estado, da estratégia estatizante e do modelo de administração pública burocrática. Como resposta a este esgotamento, propõe o conceito de administração pública gerencial, caracterizada pela eficiência e qualidade, descentralizada e com foco no cidadão. Inicia-se, então, o processo de reestruturação capitalista baseado na ideia de reformar o Estado, reduzindo direitos trabalhistas e sociais conquistados nos governos Vargas e consolidados na Constituição de 1988 (MONTAÑO, 2003, p. 36).

O ministro Bresser Pereira, na implementação da “administração pública gerencial”, defendeu e alardeou a *publicização* da atuação estatal, ou seja, “a transformação dos serviços não exclusivos de Estado em propriedade pública não-estatal e sua declaração como organização social”. Para Montaña, a publicização nada mais é do que a transferência da responsabilidade do Estado para o *terceiro setor* (PEREIRA 1998 *apud* MONTAÑO, 2003, p. 45).

Com a *publicização*, o Estado reduz sua intervenção social e os investimentos nas políticas públicas procurando tornar mais atrativa para o capital privado a produção de bens e serviços de consumo coletivo, como a educação, a saúde, a habitação e assistência social. Nessa medida, como bem aponta Boaventura, o Estado subcontrata ou subsidia empresas privadas e organizações do *terceiro setor* para operar nestas atividades “não exclusivas” do Estado. “Em vez de produzir hospitais subcontrata a sua produção ao capital privado. Em vez de construir e

administrar prisões, subcontrata a execução de penas a empresas privadas. Em vez de produzir habitação social cria incentivos à sua produção por parte do capital privado” (SANTOS, 1987, p. 28-29).

No projeto de contrarreforma brasileiro encontra-se explicitamente um incentivo às organizações do *terceiro setor*, mascarando a iniciativa pelo ressignificado do conceito de *publicização*. Nessa perspectiva:

Seu propósito mais genérico é permitir e incentivar a *publicização*, ou seja, a produção não-lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não-exclusivos de Estado. Com efeito, a crescente absorção de atividades sociais pelo denominado *terceiro setor* (de serviços não-lucrativos) tem sido uma marca recorrente em processos de reforma do Estado nas democracias contemporâneas. Trata-se de um movimento que é portador de um novo modelo de administração pública, baseado no estabelecimento de alianças estratégicas entre Estado e sociedade, quer para atenuar disfunções operacionais daquele, quer para maximizar os resultados da ação social em geral (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 07).

Assim, no Brasil, “desenvolve-se uma ‘publicização’ fora do Estado, que exigiu a criação das ‘organizações sociais’, que passam a receber as atividades de que o Estado vai se desvencilhando. Para isto concebe-se um tipo de propriedade pública não estatal; surge, assim, como figura legal, o ‘*terceiro setor*’” (MONTAÑO, 2003, p. 45).

Legislação sobre o *Terceiro setor*

Para que uma organização do *terceiro setor* possa realizar projetos com recursos públicos, precisa seguir a Lei 13.019/2014, também conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, MROSC. A Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, e regulamentada pelo Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, estabelece exigências para a seleção, celebração, execução, monitoramento, avaliação, acompanhamento e prestação de contas das parcerias.

A legislação estabelece que as entidades do *terceiro setor* são regidas pelo Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002), e juridicamente constituídas, em regra, sob a forma de associações ou fundações, embora sejam genericamente denominadas de ONGs (organizações não governamentais).

Tais entidades prestam serviço de interesse coletivo e de utilidade pública, ensejando, por conseguinte, o apoio do Estado por meio de uma vasta gama de benefícios fiscais, entre os quais se destaca a imunidade consagrada no art. 150, VI, c, da Constituição Federal de 1988. O dispositivo veda a incidência de impostos (federais, estaduais, distritais e municipais) sobre o patrimônio, as rendas e os serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e assistência social, desde que sem fins lucrativos, e desde que esses impostos estejam relacionados às atividades essenciais das entidades, e que sejam atendidas as exigências da lei (LEGISLAÇÃO SOBRE O *TERCEIRO SETOR*, 2016).

Nesse contexto, as ONGs podem ser contempladas com o título de Utilidade Pública ou com o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, ou, ainda, ser qualificadas como Organização Social ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Segundo nossa legislação, são entidades que integram o *terceiro setor*:

- Os **serviços sociais autônomos (Sistema S)**: entidades instituídas por lei, com personalidade jurídica de direito privado, que prestam assistência ou ensino a certas categorias profissionais ou sociais e são mantidas por contribuições parafiscais instituídas pela União. São exemplos dessas entidades: Sesi (Serviço Social da Indústria); Sesc (Serviço Social do Comércio); Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial); Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria); Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas); Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural); Sest (Serviço Social do Transporte); Senat (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte); Apex-Brasil (Agência de Promoção de Exportação do Brasil); ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial)
- **As organizações sociais**: entidades privadas, sem fins lucrativos, que atuam nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura ou saúde. Foram instituídas e disciplinadas pela Lei nº 9.637/1998, que dispõe sobre a exigência da habilitação de tais entidades perante a administração pública a fim de obter a qualificação de organizações sociais, concedida por ato administrativo discricionário, desde que atendidos os requisitos legais. São incentivadas pelo poder público, podendo celebrar contrato de gestão para receber recursos financeiros, permissão de uso de bens públicos e cessão de servidores com ônus para o Estado.

- As **fundações ou entidades de apoio**: pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, instituídas na forma de fundações, que exercem atividades sociais relacionadas à ciência, pesquisa, saúde e educação – normalmente, junto a hospitais públicos ou universidades públicas –, e cujo vínculo com o poder público manifesta-se sob a forma de convênios ou contratos. Tais entidades estão previstas na Lei nº 8.958/1994, regulamentada pelo Decreto nº 7.423/2010, para permitir que as “as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs)” possam contratar, com dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993, “com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação” e são constituídas, em regra, como fundações de direito privado, mas podem ser instituídas também sob a forma de associação ou cooperativa.
- E as **organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips)**: pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, instituídas pela Lei nº 9.790/1999, que foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 3.100/1999 e pela Portaria do Ministério da Justiça nº 361/1999. Tais entidades destinam-se à prestação de serviços sociais não exclusivos do Estado, recebem incentivos e são fiscalizadas pelo Estado por meio de Termo de Parceria, que é o instrumento jurídico que disciplina seu vínculo com o poder público. De acordo com o art. 3º da Lei, as Oscips podem atuar, dentre outras, nas seguintes áreas: assistência social, cultura, proteção ao patrimônio histórico e artístico, meio ambiente, educação, saúde, desenvolvimento econômico e social e no combate à fome e à pobreza

Como percebido, a legislação reguladora das organizações do *terceiro setor* proporciona subvenções, recursos estatais e isenção de taxas e impostos. As razões para as isenções fiscais baseiam-se na própria finalidade pública dessas instituições, o que justificaria, por si só, essas medidas legais. Se essas organizações proporcionam esses serviços é porque, por alguma razão, eles não são supridos pelo mercado ou são apenas insuficientemente fornecidos pelo governo. A finalidade implícita sugere que as organizações sem fins lucrativos devem ser premiadas por atuar onde o governo deveria atuar (COELHO, 2000, p. 83).

Coelho (2000) apresenta ainda três argumentos que fundamentam o apoio estatal às organizações não governamentais:

1. **Proximidade com os beneficiários diretos:** Os serviços das organizações sem fins lucrativos são oferecidos sempre numa escala muito menor do que os prestados pelas instituições públicas. Isso facilitaria sobremaneira seu gerenciamento.
1. **Maior controle social sobre os serviços públicos oferecidos implicando em melhor qualidade do mesmo:** Como a atuação de organizações desse tipo está estreitamente vinculada a uma comunidade e/ou a um grupo de indivíduos, sofre por parte destes, pelo menos em tese, um certo controle. Esse controle comunitário assegura, de certa forma, a *qualidade do serviço*, pois o usuário tem acesso facilitado na instituição, podendo reivindicar melhorias com maior eficácia. Parte-se do pressuposto de que os consumidores não são suficientemente equipados de instrumentos e informações para julgar a qualidade dos serviços oferecidos. Se estes são oferecidos por organizações do *terceiro setor*, a comunidade terá um serviço com qualidade igual ou melhor do que o oferecido pelas empresas privadas e a preços mais acessíveis ou até mesmo gratuitos.
2. **Baixo custo:** A produção do serviço ou bem público por essas organizações tem, geralmente, um custo mais baixo do que aqueles produzidos pelo mercado ou pelo setor público, o que torna positiva a relação custo/benefício. Um dos fatores de barateamento de custos é exatamente a isenção fiscal.

3.2.2 Terceiro setor como estratégia neoliberal

Alguns autores apontam que o ressurgimento e crescimento do *terceiro setor* vem acompanhado de um discurso do Estado irreformável, inerentemente ineficaz, parasitário e predador. O potencial de fracasso e de dano do Estado só poderia ser reduzido reduzindo o tamanho e o âmbito do Estado, e se esta reforma do Estado não se der não haveria condições de solucionar a crise econômica vivida no pós-guerra (SANTOS, 1987, p. 41).

Na realidade, a “ideia de um Estado enxuto, voltado principalmente para a garantia dos direitos universais, um Estado que assuma um papel mais diretivo e regulador do que executor,

vem tomando força na literatura, dando argumentos aos defensores de um estreitamento das relações das agências públicas com o *terceiro setor*” (COELHO, 2000, p. 152).

Montaño (2003, p. 47) advoga que a parceria entre o Estado e o *terceiro setor*, escamoteado sobre o discurso da participação cidadã e do controle social, representa desresponsabilização do Estado quanto às questões sociais e transferência para o setor privado (privatização), seja para fins particulares visando o lucro, seja para fins públicos. Importante perceber, que embora o Estado defenda a transferência para enxugar os gastos públicos, o capital só assume as atividades de maior lucratividade, e ainda assim subsidiada pelo Estado através de isenções, subvenções e renúncias fiscais.

A verdadeira motivação desta (contra-)reforma, o que está por trás de tudo isto, no que se refere à chamada “publicização”, é, por um lado, a diminuição dos custos desta atividade social – não pela maior eficiência destas atividades, mas pela verdadeira precarização, focalização e localização destes serviços, pela perda das suas dimensões de universalidade, de não contratualidade e de direito do cidadão – desonerando o capital. (MONTAÑO, 2003, p. 47)

Montaño (2003), questiona a “não-governamentalidade” do *terceiro setor* ao estabelecer com o Estado uma relação em que coaduna com o projeto neoliberal por ele levado a cabo, posto que, em caso contrário, não teria acesso aos recursos públicos, ademais a condição de parceria impõe o esquecimento do enfrentamento e combate às políticas governamentais que privilegiem o mercado em detrimento da sociedade que as ONGs devem representar.

As chamadas organizações não-governamentais (ONGs), quando hoje passam a ser financiadas por entidades, muitas destas de caráter governamental, por meio de parcerias, ou quando são contratadas pelo Estado (federal, estadual ou municipal), para desempenhar, de forma terceirizada, as funções a ele atribuídas, não parecem tão fiéis a seu dito caráter “não-governamental” e à sua condição de “autogovernada”. Efetivamente, o Estado ao estabelecer “parceria” com determinada ONG e não com outra, ao financiar uma, e não outra, ou ao destinar recursos a um projeto, e não a outro, está certamente desenvolvendo uma tarefa seletiva, dentro e a partir da política governamental, o que leva tendencialmente à presença e permanência de certas ONGs e não outras, e determinados projetos e não outros – aqueles selecionados pelo(s) governo(s). Por que os governos não financiam (não estabelecem termos de parceria com) organizações como o MST ou o Green Peace? O mesmo ocorre quando certas ONGs são encarregadas de atividades terceirizadas pelo Estado, desde que sem licitação pública. (MONTAÑO, 2003, p. 58)

O argumento da crise fiscal do Estado, ponto fundante das propostas de reforma do mesmo, não encontra crítica entre os atores governamentais, tampouco no mercado, obviamente, posto que o Estado de princípios neoliberais não pode castigar as empresas, num contexto de

concorrência global, com elevação de impostos. No caso brasileiro, com o aumento da carga tributária efetivada nos governos democráticos pós-ditadura, também não poderia castigar mais ainda a sociedade civil com mais tributação. Assim, com poucos recursos estatais – resultado não apenas da baixa arrecadação de impostos, mas também devido aos perdões de dívidas de empresas, política de renúncia fiscal, socorro aos bancos, dentre outras *benesses* ao mercado -, o Estado justifica a precarização das políticas sociais estatais, sua desconcentração e sua focalização, bem como sua passagem para a iniciativa privada e o *terceiro setor* (MONTAÑO, 2003, p. 150).

Se a retirada gradual do Estado da intervenção social é aceita inquestionavelmente, o *terceiro setor* passa a ser como um “colírio para os olhos”, que absorveria o que o Estado deixa de realizar. A escassez de recursos faz parte de um cenário que praticamente coloca a responsabilidade civil do cidadão e do empresário como indispensáveis ao enfrentamento da questão social (MONTAÑO, 2003, p. 151).

Gonçalves (1996 *apud* CARVALHO, 2008, p. 100) apresenta outra questão referente ao relacionamento entre o *terceiro setor* e o Estado do ponto de vista da interdependência e da complexidade administrativa que as parcerias entre eles impuseram às ONGs:

[...] o Estado depende das ONGs para manter as ofertas de serviços, e as ONGs dependem do Estado para o custeio de seus programas. E quando as ONGs tornam-se dependentes da verba pública, colocam-se diante da exigência da transparência. Elas precisam submeter-se às regras de manuseio de recursos públicos, não só porque essa é uma exigência própria do público como também porque, na medida em que lutavam pela transparência da máquina pública – uma luta política pela democratização –, precisavam elas próprias mostrar-se capazes de transparência. Mas a transparência tem um preço, e o preço a pagar foi a complexidade operacional das ONGs, que as transformou em grandes instituições. Ou seja: quanto maior o volume de dinheiro injetado pelo Estado, maior a necessidade de haver secretária, um contador, uma escrituração de verbas, arquivos de comprovantes de despesas, e logo uma diretoria administrativa... E os outrora pequenos grupos dinâmicos transformaram-se em prestadores de serviços múltiplos, com muitos recursos e projetos a gerir (GONÇALVES, p. 55).

Embora haja defensores que argumentem que aliança entre Estado e sociedade civil é uma forma ampliada e pulverizada de combate às problemáticas sociais, nestas duas últimas décadas temos visto o oposto, o agravamento da questão social com a consolidação do projeto neoliberal. Segundo Montañó (2003 *apud* CARVALHO, 2008, p. 46), o projeto neoliberal vai impor um “novo” trato à questão social, significando basicamente a coexistência de três tipos

de respostas: a precarização das políticas sociais estatais (desconcentração e focalização dessas políticas, dirigidas às populações mais carentes), a remercantilização dos serviços sociais (são transformados em “serviços mercantis”, em mercadorias, fornecidos pelo setor empresarial aos “cidadãos plenamente integrados”), e por fim, a refilantropização das respostas à questão social (amplos setores da população ficarão descobertos pela assistência estatal e não terão condições de pagar pelos caros serviços privados, repassando para a sociedade civil assisti-los mediante práticas filantrópicas e caritativas).

A imensa concentração de renda e de riqueza no Brasil, só se agravou com o projeto neoliberal. Porém, o discurso reinante é de que a criação de um novo padrão de intervenção social, estabelecido através de um diálogo propositivo entre os três setores, na articulação de projetos e iniciativas em comum e baseado na parceria entre Estado, *terceiro setor* e iniciativa privada é a *terceira via* a ser seguida. “Arelado a essa ‘nova’ forma de administrar a questão social inicia-se um processo de grande reconhecimento e visibilidade, das organizações não governamentais (ONGs) para atuarem em benefício público, nas quais serão consideradas como um segmento integrante do denominado de *terceiro setor*” (OLIVEIRA, 2000 *apud* CARVALHO, 2008, p. 46).

No Brasil, há uma polêmica sobre as funções do Estado e até que ponto elas podem ser terceirizadas. Alguns participantes do seminário “Organizações Não Governamentais: Solução ou Problema?”, realizado em 1995, argumentavam que as ONGs não deveriam atuar como prestadoras de serviços coletivos, porque esta deve ser uma função do Estado, não podendo ser liberado do provimento de certos direitos universais do cidadão, constante em nossa Constituição. No tocante às organizações não governamentais, ao estabelecerem parcerias com o primeiro setor, perderiam seu caráter político reivindicatório (COELHO, 2000, p. 162).

É importante ressaltar que, em diversos países do mundo, quando o Estado procura um relacionamento mais direto e estruturado em bases bem definidas com as organizações da sociedade civil, percebe-se que estas organizações entram em uma fase de crescimento e maturação de suas atividades, o que não foi diferente no Brasil. Esta fase pode ser benéfica também para o Estado supondo-se a possibilidade de incorporação de experiências e trabalhos conjuntos em campanhas de interesse públicos. É o que argumentam os autores que vamos tratar no próximo tópico.

3.2.3 Terceiro setor como parceiro do Estado

Nos países centrais o *terceiro setor* ressurgiu, como coloca Boaventura de Sousa Santos (1999, p. 23), no momento de retração das políticas sociais, amparada no discurso neoliberal que apontava como solução para a crise do Estado a privatização dos serviços públicos, na segurança, na saúde, na educação e na habitação. O Estado era visto como ineficiente e oneroso, ao passo que o mercado se apresentava como mais competente na gestão dos recursos. Por outro lado, o mercado mostrava seu lado perverso quanto à distribuição dos recursos antes confiado ao Estado. É aqui que o *terceiro setor* aparece como uma solução, gerindo os conflitos entre o mercado e a sociedade, e gerando compromissos com a questão social.

Boaventura de Souza Santos estabelece ainda uma diferença no ressurgimento do *terceiro setor* nos países centrais e nos periféricos. Nos primeiros, muitas das novas iniciativas resultaram da pressão social, de cooperativas de trabalhadores desempregados, do controle operário de empresas falidas ou abandonadas, de iniciativas locais para promover a reinserção de trabalhadores e famílias afetadas pela desindustrialização e pela reestruturação industrial. Nos países periféricos, o ressurgimento do *terceiro setor* foi incentivado por agências internacionais e ONGs do Norte, que canalizavam seus fundos de ajuda ao desenvolvimento para organizações dos países menos desenvolvidos. Outra diferença marcante tem a ver com a relação com o Estado, enquanto nos primeiros a parceria entre *terceiro setor* e Estado se estabelecia de forma sólida, nos países periféricos e semiperiféricos esta relação foi muito mais instável e problemática devido ao intercurso das ditaduras que proibia ou limitava fortemente a atuação das organizações e movimentos sociais (SANTOS, 1999, p. 34).

No caso brasileiro, o período ditatorial fechou os canais de comunicação com o Estado, enfraqueceu os mecanismos de integração vertical, tais como os partidos, as lideranças populistas ou as grandes estruturas sindicais. Como reação ao limite de atuação, os movimentos sociais dispersaram-se e se pulverizaram, cada um a responder uma demanda social específica, sem qualquer acesso ao Estado e, portanto, aos recursos públicos. Puderam emergir sob um regime autoritário provavelmente porque, vistos de cima, não pareciam ameaçar os centros de poder (FERNANDES, 1994, p. 43), e por contarem com o apoio de agências internacionais de ajuda e cooperação, em sua maioria vinculadas a igrejas, que canalizaram em nome da

solidariedade internacional um volume expressivo de recursos a partir dos anos 70 (OLIVEIRA, 1999, p. 29).

Não tendo estabelecido relacionamento com os governos autoritários, as organizações sociais dos países periféricos, estabeleceram interações intensas entre si, criando-se um circuito não governamental de cooperação. As ONGs tornaram-se centros de recursos humanos, postos a serviço das associações comunitárias e dos movimentos sociais (FERNANDES, 1994, p. 129).

Para Boaventura de Souza Santos, o surgimento do *terceiro setor* seria o pilar último para a regulação social, quebrando a hegemonia do Estado e do mercado. O autor lança mão do princípio de comunidade de Rosseau para estabelecer esta tríade:

O grande teorizador do princípio da comunidade foi Rousseau que o concebeu como contraponto indispensável do princípio do Estado. Enquanto este último estabelecia a obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado, o princípio da comunidade afirmava a obrigação política horizontal e solidária de cidadão a cidadão. Segundo ele, é esta obrigação política originária, a que estabelece a inalienabilidade da soberania do povo de que deriva a obrigação política com o Estado (SANTOS, 1999, p. 17).

O sociólogo aponta que o Estado vem passando por transformações profundas, tornando obsoletas tanto a teoria liberal, como a teoria marxista do Estado. Estas mudanças fazem surgir uma nova forma de organização política mais ampla onde o Estado aparece como articulador de “um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais, locais e globais”. A regulação social se torna, dentro dessa nova organização política, mais fragmentada e heterogênea, mas isto não significaria, sob a ótica de Boaventura, o enfraquecimento do Estado, mas uma mudança da qualidade de sua força. Nesta configuração, o Estado passa a selecionar, coordenar, hierarquizar e regular os agentes não estatais, num espaço público muito mais amplo, assegurando as regras do jogo entre interesses setoriais (SANTOS, 1999, p. 39).

É nessa articulação que o *terceiro setor* emerge, porém Boaventura adverte quanto aos vícios que este setor pode assumir sem condicionamentos. Para ele, o *terceiro setor* pode contemporizar tanto com o autoritarismo do Estado, quanto com o autoritarismo do mercado, e advoga que “só uma reforma simultânea do Estado e do *terceiro setor* por via de articulação entre democracia representativa e democracia participativa, pode garantir a eficácia do

potencial democratizante de cada um deles face aos fascismos pluralistas que se pretendem apropriar do espaço público não estatal” (SANTOS, 1999, p. 40).

Faleiros (2000, p. 67), parece concordar com a concepção de Estado de Boaventura ao defender que a atuação das ONGs deve ser complementar à ação estatal, contribuindo com mais agilidade, eficiência e participação social em alguns setores. Mas também reconhece o papel ambíguo apresentado pelas organizações não governamentais no processo de gestão social, primeiro por atuar segundo objetivos próprios e para públicos específicos, de outro lado aparecem como parceiros do Estado na oferta de bens e serviços com fins coletivos.

Michel Hardt e Antonio Negri (2004 *apud* VIOLIN 2006, p. 81) também defende o papel do *terceiro setor* em parceria com o Estado, mas parece estabelecer uma distinção entre ONGs que promovem ou coadunam com o projeto neoliberal e outras que representam, de fato, as minorias ou grupos desprivilegiados, a quem categorizam como “organizações humanitárias”, cuja existência consiste em representar interesses humanos globais e universais.

Carvalho (2008, p. 105) também se refere a duas posturas distintas das organizações não governamentais: as cooptadas pelo capital e as comprometidas com a garantia e ampliação de direitos. As primeiras atuam desresponsabilizando o Estado de suas obrigações legais, ao assumir funções a ele conferidas, e “desconstruindo” direitos pois a cultura do voluntariado, da solidariedade social e da ajuda mútua fabricariam a percepção de que os serviços oferecidos eram favores e não direitos a que os beneficiários teriam acesso, tornando os sujeitos, segundo a autora, “dóceis”, “dependentes” e “agradecidos”. A segunda categoria de ONG atuaria no campo oposto, seriam as organizações que rompem com a cultura conservadora, cujas ações são direcionadas para o acesso a direitos assegurados constitucionalmente e pelas suas leis complementares a todos que dela precisar.

Claramente, esta concepção de ONGs em dois tipos, as afeitas ao projeto neoliberal e com o aspecto perverso do mesmo, e as comprometidas com a questão social exige, como colocado por Santos, uma regulação do Estado, ao que Nogueira (2003) corrobora:

A discussão a respeito do “*Terceiro setor*” polariza-se frequentemente entre a aceitação entusiasmada e a recusa categórica, ambas revestidas de idêntico ardor doutrinário. Uma coisa, porém, é pensar o “*Terceiro setor*” como criação mais ou menos “espontânea” do social – um conjunto de iniciativas efetivamente dedicadas a

prestar solidariedade e minorar os efeitos da exclusão social em áreas de que o Estado se ausenta ou comparece de maneira precária –, outra coisa é ver o “*Terceiro setor*” como receptáculo da transferência de responsabilidades estatais, um instrumento direcionado para substituir ou refrear o Estado. Ao passo que a primeira visão não exclui necessariamente o reconhecimento da relevância estratégica da ação estatal e pode até mesmo funcionar como fator de reconstrução do pacto social, a segunda visão exige a subsunção do Estado a um mundo de interesses particulares autossuficientes e orientados pelo mercado. Seja como for, não há qualquer motivo lógico ou político para que o combate à questão social seja travado exclusivamente a partir da ação estatal (governamental), ou seja, sem o concurso de iniciativas sociais relativamente independentes e “espontâneas”, **desde que devidamente regulamentadas**. O mais importante, aqui, não é tanto a postulação de uma necessária presença “física” do aparato estatal, mas a defesa de uma perspectiva de Estado, quer dizer, a aceitação de que o social não se viabiliza sem uma ideia de Estado, sem uma “eticidade superior” que produza parâmetros de sentido para todos os grupos e indivíduos. (NOGUEIRA, 2003, nota de rodapé, pg. 200)

Olsen Henrique Bocchi (2013, p. 27) aponta o *terceiro setor* como solução para as consequências da redução dos investimentos do Estado, impossibilitado de prover a totalidade dos interesses sociais que lhe eram incumbidos, em face da predominância do sistema neoliberal. A sociedade civil passa, assim, a assumir funções que antes ficavam a cargo exclusivo do Estado, podendo oferecer a prestação de melhores serviços, conduzindo experiências inovadoras e projetos de aplicação prática que poderão ser adotadas pelos governos e pelas empresas. Para o autor, a parceria com o setor público é uma forma privilegiada de cooperação entre organizações para alcançar propósitos comuns, criando uma sinergia que favorece a troca de conhecimentos e o compartilhamento de recursos. (ADULIS, 2002, *apud* BOCCHI, 2013, p. 27)

Dowbor (2013) contribui com a revisão do papel dos diversos agentes econômicos, cuja sinergia de ação em prol da construção de uma nova forma de estar no mundo faria oposição à sociedade de mercado a que categoriza como desastrosa. Em três décadas, segundo relatório da Unctad de 1997, a concentração de renda aumentou dramaticamente no planeta, no entanto os lucros mais elevados não estão sendo investidos na produção, mas no sistema financeiro. Os atingidos por esse flagelo não são apenas os pobres, mas todo o sistema produtivo. Dowbor considera essa concentração de renda “tão vergonhosa como a escravidão e o colonialismo, sem lugar numa sociedade civilizada”.

Concordando com Santos, Dowbor (2013) considera que a realidade mudou e já não é mais possível se limitar à discussão teórica entre o estatismo socialista e o liberalismo capitalista, precisamos superar a visão de que a empresa só se interessa pelo lucro e é inacessível a uma

visão social ou ambiental, e de que organizar a participação da sociedade civil é apenas uma forma de desresponsabilizar o Estado. O autor prega a construção de alternativas envolvendo alianças sociais, sob o conceito de economia mista e de parcerias para o desenvolvimento, reunindo formalmente governos, empresas e organizações da sociedade civil.

A opção liberal centrada no lucro imediato da unidade empresarial, não é apenas socialmente injusta: não faz sentido econômico. É natural que uma sociedade perplexa ante o ritmo das mudanças, assustada com o desemprego, angustiada com a violência, busque soluções simples. A grande simplificação ideológica do liberalismo representa neste sentido o extremismo ideológico simétrico do que foram as grandes simplificações da esquerda estatista. Com todo o peso das heranças extremas do século XX, temos de aprender a construir sistemas mais complexos, onde a palavra chave não é a opção, mas a articulação. (DOWBOR, 2013)

A articulação entre Estado, mercado e *terceiro setor* representa a construção de uma sociedade economicamente viável, socialmente justa, e ambientalmente sustentável. Dowbor (2013) argumenta que para enfrentar a diversidade dos problemas sociais, no plano micro, é preciso agilidade e flexibilidade que, pela sua configuração hierárquica e rígida, o Estado não tem possibilidade de cumprir, mas que parcerias entre os três setores favoreceriam a criação de respostas inovadoras para a questão social.

“A grande maioria dos problemas que afetam a humanidade [...] não só transcendem as barreiras e competências dos estados nacionais, como não podem ser resolvidos por ações de governo ou mecanismos de mercado” (OLIVEIRA, 1999, p. 32).

4) ESTUDO DE CASO: A ONG EDISCA

4.1 Origem da EDISCA

A **EDISCA** – Escola de Desenvolvimento e Integração Social para Criança e Adolescente é uma organização não-governamental sem fins lucrativos criada em 1991 pela coreógrafa Dora Andrade, que oferece formação em dança e atividades educativas e para a cidadania à – como o nome já diz - crianças e adolescentes dos bairros mais pobres de Fortaleza-CE.

Para se entender a origem da EDISCA, é preciso voltar ao início dos anos 1990. O Brasil vivia uma situação social complexa, as desigualdades sociais haviam se tornado abissais nas duas décadas anteriores, decorrentes do modelo econômico da era militar que gerou um forte descontrole inflacionário, a política econômica havia cortado investimentos públicos para honrar os compromissos (leia-se juros) com os credores externos, e, conseqüentemente, gerado uma contração dos salários. Segundo Fernandes (1994, p. 93), o processo de “democratização não se fez sob a égide de uma restauração. Em vez de voltar aos padrões anteriores” e continua:

[...] Enquanto no conjunto dos países em desenvolvimento, o PNB *per capita* crescia entre 1980 e 1990 a ritmo de 2,5% ao ano, na América Latina, ao contrário, ele diminuía de tamanho (-0,3%, em média, por ano). Com os recursos em retração e a moeda corroída pela espiral inflacionária, os ajustes cortaram fundo nos orçamentos dos Estados. Em plena democratização, quando se ampliavam as expectativas diante das instituições, assistiu-se desoladamente a uma deterioração dos serviços públicos. E ainda mais grave: estagnação, inflação, ajustes e crise dos serviços públicos resultaram, combinados, num aumento da miséria. A pobreza na América Latina cresceu neste período tanto em termos absolutos quanto em termos relativos. Segundo o Banco Mundial, o número de pobres no continente cresceu em 25% apenas entre 1985 e 1990!

No Ceará, a década de 1990 iniciava com o fortalecimento de uma nova elite político-empresarial que viria a ocupar o poder depois da era dos “coronéis”, encabeçada por Tasso Jereissati e Ciro Gomes. Estes “jovens empresários” defendiam a modernização política, o fim do clientelismo e do patrimonialismo, e a promoção da justiça social.

Gondim (1995, n.p.) defende que, embora os “jovens empresários” se preocupassem com a austeridade financeira e fiscal do Estado, criticassem o processo de estatização do

governo federal e tivessem identificação com o Grupo dos Oito – constituído por oito empresários nacionais que defendiam a abertura democrática e que viriam a consolidar o PSDB - (BARREIRA, 1996, p.47), os governos Tasso Jereissati (1987-1990) e Ciro Gomes (1991-1994) “não se caracterizam como neoliberais, já que se alicerçam numa forte relação entre Estado e economia, propondo um modelo de desenvolvimento onde o setor público atua como indutor de investimentos”, buscando “conversão de um Estado interventor, de natureza oligárquica e utilitarista, para um Estado interventor de natureza burguesa, ou seja, com uma essência urbana, mercantil e universalista.”

Na realidade, eles se apresentavam como socialdemocratas e defendiam um capitalismo humanitário, que tinha como regra básica a luta contra a miséria e a desigualdade social. Nas palavras de Tasso Jereissati,

“O capitalismo humanitário que nós defendíamos era nada mais, nada menos, que a social-democracia: o livre mercado com a presença forte da livre iniciativa e tendo o Estado como regulador das desigualdades sociais e do desequilíbrio entre as pessoas e entre as regiões. Um Estado que tivesse um viés fortemente social, promovendo, em vez de empresas, educação; ao invés de empresas, saúde, por exemplo, dando condições aos mais desfavorecidos pela sorte de ter as oportunidades mínimas necessárias ao cidadão. Isto que nós defendíamos era diferente do liberalismo, que é a ausência total do Estado” (Tasso Jereissati, em entrevista concedida em 15 de dezembro de 1992. Apud BARREIRA, 1996, p. 47).

Para os “jovens empresários”, o Estado devia ser visto e administrado como uma empresa, sendo regido pelos princípios de eficácia e racionalidade do mundo empresarial. Sob esta ótica, os governos Tasso e Ciro executam uma reforma administrativa com vista ao enxugamento dos gastos do Estado, achatando salários do funcionalismo público e realizando ampla redução de cargos com demissões e extinção de órgãos e secretarias (BARREIRA, 1996, p. 47).

Estas medidas trouxeram dividendos políticos e sociais, como deve-se concluir, e como forma de dar sustentabilidade ao seu governo, o grupo lançou a estratégia de envolver a sociedade no debate e na ação política. Em 1988, o grupo concebe o programa “agentes de mudanças”, “uma forma de controle dos movimentos sociais” onde lideranças comunitárias eram treinadas e remuneradas para atuar sob orientação do Estado (GONDIM, 1995, n.p.). Em 1991, Ciro Gomes lança o “pacto de cooperação” que tinha como bandeira a participação da sociedade civil nos debates e busca de soluções para os graves problemas estatais. Segundo

Barreira (1996, p. 48) “o pacto é considerado um dos instrumentos de participação e *transferência* (grifo da autora) que o governo tem para discutir juntamente com a sociedade o seu futuro”. Gondim (1995, n.p.) chama a atenção para este aspecto do modelo de racionalidade administrativa adotado:

Se, por um lado, foram eliminados o nepotismo e o empreguismo típicos do regime neopatrimonialista, por outro verifica-se uma certa “terceirização” da administração pública, mediante utilização mais intensa de mão de obra sem vínculo empregatício, seja recorrendo aos serviços de consultoria externa e de locadoras de mão de obra, seja por meio da contratação de trabalhadores temporários.

Os governos autointitulados socialdemocratas de Tasso Jereissati e Ciro Gomes implementaram uma série de políticas públicas que melhoraram as condições de vida da população. No entanto, não operaram na diminuição da pobreza e da desigualdade social do Estado. Estas políticas públicas implementadas tiveram forte participação da sociedade. O Programa Viva Criança, premiado pelo Unicef pela redução em 32% da taxa de mortalidade infantil a custos baixíssimos, foi implementado por pessoas das próprias comunidades, treinadas em 60 dias: os 7 mil agentes de saúde, todos sem vínculo empregatício com o Estado (GONDIM, 1995, n.p.). O programa Vivendo e Aprendendo, que deu origem aos projetos ABC e aos Circo-Escolas, era uma parceria entre governo e comunidade e se propunha a desenvolver um trabalho em sistema de cogestão (OLIVEIRA, 2007, p. 37).

É dentro desta conjuntura política que começa a se delinear o projeto social que viria a se estruturar como uma organização não governamental – a EDISCA.

Em 1991, Dora Andrade, bailarina e coreógrafa, pleiteando apoio do Estado para a manutenção da companhia de dança que levava seu nome, obtêm êxito e consegue estabelecer uma parceria com o governo, e como contrapartida social, orientada pela política pública da gestão Ciro Gomes, inicia um projeto formativo em Dança voltado para crianças pobres do morro do Teixeira, hoje Vicente Pinzon, localidade próxima à antiga sede da instituição, que ficava na Praia de Iracema, e que na época concentrava índices alarmantes de exploração sexual de crianças e adolescentes.

Assim, surgia em 1991 o *Dança Movimento para a Vida*, primeiro projeto institucional (hoje programa dado seu caráter contínuo) como uma proposta de educação em arte destinada

a crianças de bairros pobres de Fortaleza com a finalidade de gerar mudança na vida destas através da vivência artística. À época não se encontrava em Fortaleza iniciativas como esta, com matriz artística e destinada às camadas populares, as alternativas governamentais e não governamentais para “solucionar” a problemática social tinham viés assistencialista ou se limitavam a ofertar oficinas de baixo valor social, objetivando “ocupar” estas populações, e não necessariamente transformar suas realidades de fato.

No ano seguinte, 1992, a EDISCA se constituía legalmente como “uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos, de interesse coletivo e caráter eminentemente artístico, cultural, educacional, organizacional e de assistência social, sem cunho político, religioso ou partidário”, segundo seu estatuto social, tendo como finalidades:

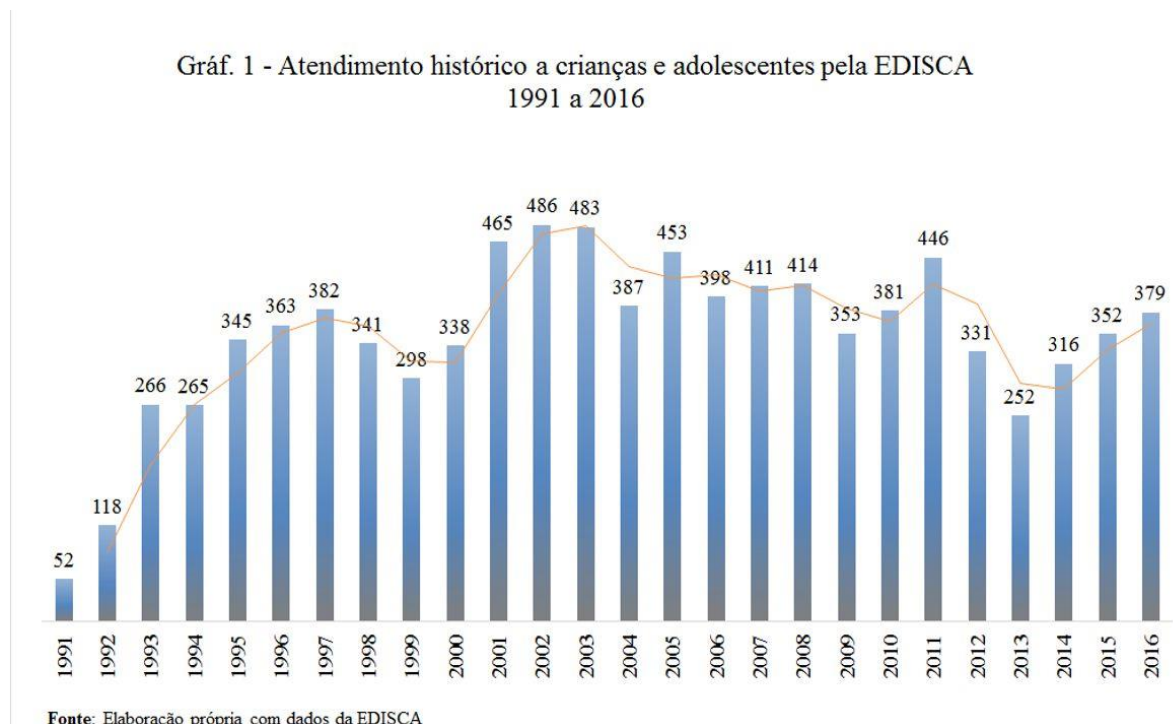
- I. promover, apoiar e desenvolver ações e projetos nas áreas: social, educacional, cultural, artística, desportiva e de protagonismo para crianças, adolescentes, jovens e suas famílias em situação de vulnerabilidade social;
- II. promover a inclusão e a justiça social, por meio da arte, da cultura, do desporto e da educação;
- III. incentivar a inserção dos jovens no mundo produtivo;
- IV. desenvolver e estimular estudos e pesquisas nas suas áreas de atuação institucional;
- V. realizar atividades que visem ao aperfeiçoamento e desenvolvimento das artes.

Outro fator que estabelece muito claramente a relação da origem da EDISCA com o Estado está na demarcação das primeiras áreas atendidas pela ONG: Vicente Pinzon, já citada, Grande Bom Jardim e Jangurussu. Todas áreas eleitas pelo governo à época para intervenção através dos projetos ABC e Circo-Escola, que desenvolviam atividades artísticas, culturais, esportivas e de lazer para crianças e adolescentes.

4.2 Crescimento e Consolidação

Em 1991, ano de nascimento da instituição, havia apenas uma única atividade, a Dança, e apenas 2 turmas contando com 52 crianças ao todo, todas provenientes do Morro Santa Terezinha, comunidade próxima à primeira sede da EDISCA, naquela época situada na Praia de Iracema. Em 1992 o atendimento duplicou e, no ano seguinte, ampliou ainda mais, em 127% em relação ao ano anterior. Verifica-se neste triênio inicial, o primeiro grande salto no atendimento institucional, um aumento de 408%, somente semelhante ao que ocorrido em 2000-2002.

Gráf. 1 - Atendimento histórico a crianças e adolescentes pela EDISCA
1991 a 2016



Durante os primeiros 4 anos de existência, a EDISCA extrapolou seu foco artístico ao desenvolver novos programas em resposta às necessidades do público atendido. O programa de *Fortalecimento do Ensino Formal* se originou a partir da observação do baixo nível de aprendizado das crianças atendidas, inicialmente estruturado como uma ação de reforço escolar, com a mudança para sede própria, a partir de 1998, foi revisto, reconfigurado e aprimorado, adotando novos métodos de abordagem e desenvolvendo novas metodologias. As aulas deixaram de se limitar à sala de aula, expandindo-se para a Biblioteca em ações de incentivo à leitura e à pesquisa, invadindo o teatro/auditório da EDISCA em exibições de filmes, balés e peças teatrais, além das visitas guiadas a exposições de arte nos espaços culturais da cidade.

Os programas de *Nutrição e Saúde* são focados na prevenção e no aspecto educacional, sem deixar de realizar ações curativas. Campanhas de saúde são realizadas todos os anos, assim como são acompanhados os indicadores básicos de saúde dos alunos, o que tornou o programa ao mesmo tempo mais eficiente e mais viável financeiramente, posto que a incidência de patologias foi reduzida sobremaneira, resultado do acesso a uma alimentação saudável, suplementação vitamínica, visita regular ao dentista, atividade física acompanhada, realização de exames hematológicos e outras enfermidades.

Nos primeiros quatro anos de existências (1991-1994), a fonte principal de recursos para manutenção das atividades era o Governo do Estado do Ceará, através da Secretaria da Ação Social (hoje Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS). A partir de 1995, com o estabelecimento de parceria com o Instituto Ayrton Senna – organização também situada no amplo *terceiro setor* –, a EDISCA amplia a capacidade de atendimento, de 250 para 300 alunos, assim como o número de atividades oferecidas às crianças e adolescentes: aulas de reforço escolar, atendimento médico, acompanhamento psicológico, oficinas de sexualidade e cuidados com o corpo, entre outras. Rapidamente o prédio onde então estava instalada ficou insuficiente para o volume do atendimento e atividades, e a ONG inicia a campanha “seja um anjo da EDISCA”, como forma de captar doações de pessoas físicas e jurídicas para aquisição de uma sede própria.

Ao diversificar as fontes de financiamento, com o advento da parceria com o Instituto Ayrton Senna (IAS), a EDISCA passa, sob influência deste, a se preocupar com sua “profissionalização”, incorporando no seu discurso e modo de atuar princípios de eficiência empresarial, regularizando seus profissionais com a assinatura da carteira de trabalho, e recebendo consultorias, promovidas e custeadas pelo IAS, de cunho empresarial e educacional. A EDISCA passa a importar-se com planejamento estratégico, readequação e diminuição de custos, definição de áreas de atuação, construção de pensamento pedagógico, sob égide do professor Antônio Carlos Gomes da Costa⁴, e capacitação de seus recursos humanos.

Melo (2013, p. 78) nota a exigência que se faz sobre o *terceiro setor* quanto à “profissionalização” de seus processos à medida que ele estabelece parcerias com o mercado, agências internacionais, e outras ONGs. Quanto maior o grau de profissionalismo, maior a capacidade de captação de recursos que viabilizem sua existência. Profissionalismo este traduzido em “treinamento de pessoal, especialização, experiência com a lógica do *terceiro setor* etc”.

⁴ O pedagogo Antônio Carlos Gomes da Costa foi um dos principais colaboradores e defensores do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Autor de diversos livros e artigos em prol da promoção e defesa dos direitos do público infanto-juvenil, publicados no Brasil e no exterior, Antônio Carlos participou intensamente do grupo que redigiu o ECA e que também atuou junto ao Congresso Nacional para sua aprovação e, logo depois, sanção presidencial. O professor, falecido em 2011, exercia o cargo de diretor-presidente da Modus Faciendi, consultoria que prestava serviços a diversas instituições do Terceiro Setor, entre elas a Fundação Telefônica e o Instituto Ayrton Senna.

No biênio 1998-1999 a EDISCA passa uma fase importante na sua trajetória, a construção, equipagem e mudança para sua sede própria, evento possível graças à conjunção de forças de três parcerias fundamentais: com o Instituto Ayrton Senna (doação do terreno), a Fundação Credicard (investimento no mobiliário da nova sede) e o BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (financiamento a fundo perdido da construção do imóvel). Percebe-se aqui a capacidade da ONG em articular e se relacionar com os três setores de forma ímpar no Ceará. O Instituto Ayrton Senna e a Fundação Credicard, embora situados no *terceiro setor*, tem origem no segundo setor ou setor empresarial, o primeiro fundado pela família Senna, sob direção da empresária Vivianne Senna. A segunda era o braço social da empresa de cartões de crédito de mesmo nome.

Com a forte presença do BNDES, que investiu 1 milhão de reais na edificação da sede própria da EDISCA, cuja inauguração contou com a presença de chefes de Estado e do Ministro da Saúde à época, José Serra, torna-se evidente a importante contribuição do Estado para a consolidação da organização não governamental.

Quanto ao atendimento às crianças e adolescentes, a nova sede construída num terreno de 3.000m² possibilitou a ampliação do número de alunos depois de uma retração em 1999, observada no gráfico 1, devido à mudança da sede da Praia de Iracema para o bairro Água Fria, na zona sul de Fortaleza, gerando um aumento da evasão de alunos pela maior distância que se interpôs entre as comunidades atendidas e a sede própria da EDISCA.

A partir do ano 2000, com a promulgação da lei das OSCIPs (Lei 9.790/99), a equipe de gestão da EDISCA começa a delinear, com orientação e apoio do Instituto Ayrton Senna, uma Oscip que cumpriria a função de refletir sobre as práticas artísticas, pedagógicas e sociais da EDISCA, sistematizá-las e disseminá-las através de publicações e capacitações direcionadas a outras organizações não governamentais e arte-educadores vinculados à rede pública de ensino. A Partilha – Criação, Produção e Disseminação de Tecnologias Sociais, se concretiza em 2002.

Nos anos que se seguiram, a EDISCA conseguiu articular uma rede de parcerias com os três setores que permitiu o aperfeiçoamento dos programas formativos direcionados a crianças e adolescentes, e continuar atuando na produção de espetáculos de dança que lhe deram

visibilidade nacional, de uma forma, podemos dizer, até tranquila. Porém, a partir de 2004, a receita da ONG entra em declínio, se acentuando a partir de 2007, e vem numa curva descendente até os dias de hoje. A análise da captação de recursos da EDISCA será discutida no próximo tópico.

4.3 Histórico da Captação de Recursos

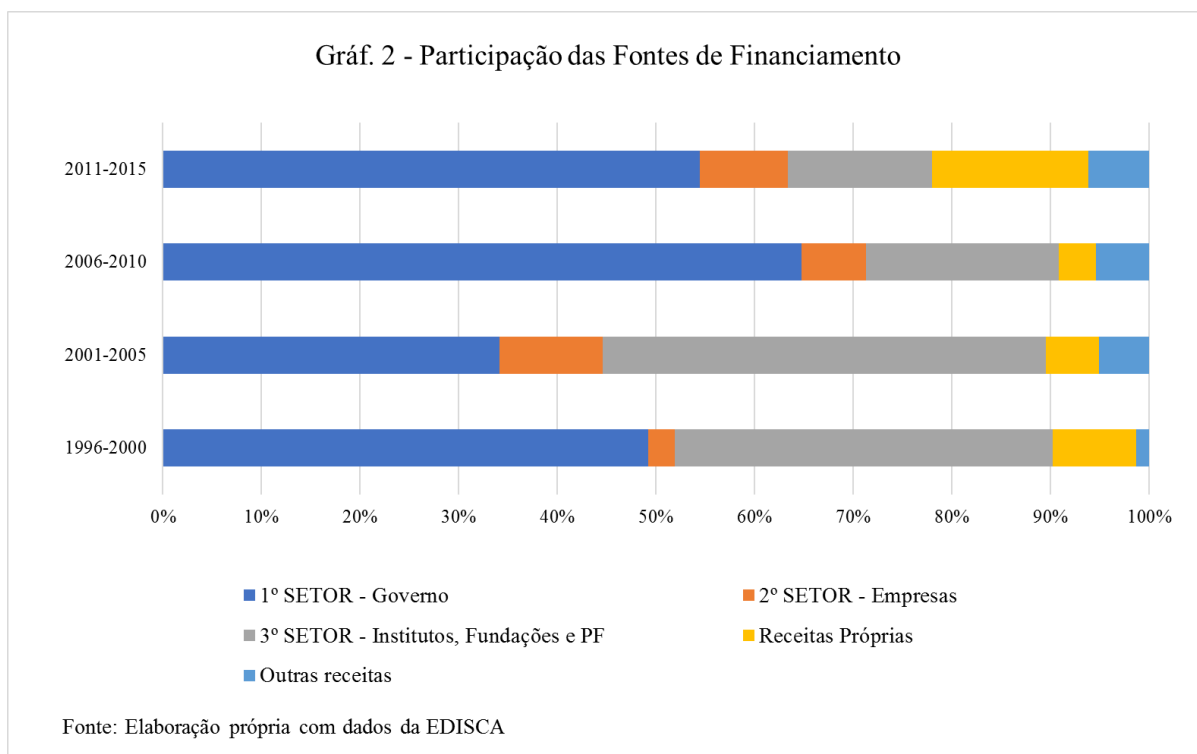
A EDISCA, como a maioria das organizações não governamentais no Brasil, sempre conviveu com as restrições de recursos financeiros, e em busca de sustentabilidade estabeleceu parcerias com os três setores, desenvolveu uma estratégia de geração de recursos próprios, profissionalizou-se, buscando eficiência e transparência para imprimir credibilidade e confiança de forma a continuar atraindo e assegurando parceiros.

Desde 1996, a EDISCA se submete e publica auditorias contábeis, realizadas por empresas respeitadas no mundo empresarial: Trevisan, BDO, Fonteles & Associados, Ernest Young e outras. Com base nos relatórios contábeis, faremos aqui a análise das receitas que compõem o espectro de financiamentos institucionais no período de 1996 a 2016.

Nos primeiros 5 anos de existência (1991-1995), praticamente a única fonte de financiamento eram os recursos públicos, provenientes exclusivamente do Governo do Estado do Ceará. Nos anos seguintes, a EDISCA diversificou acertadamente as fontes, o que a tornou menos vulnerável às mudanças conjunturais, seja do cenário externo quanto do cenário nacional. Podemos estabelecer, aqui, 5 categorias de origem dos recursos que viabilizam a ação da ONG: (1) 1º Setor: governos federal, estadual e municipal; (2) 2º Setor: empresas; (3) 3º Setor: Agências internacionais, ONGs e fundações nacionais, pessoas físicas; (4) Receitas próprias: geradas a partir da venda de produtos e serviços; e (5) Outras receitas: provenientes de doações de serviços, softwares, alimentos, medicamentos, materiais diversos e produtos para revenda.

No gráfico 2, podemos perceber que a participação do Estado dentre as fontes de recurso foi se ampliando no decorrer dos anos, principalmente no período 2006-2010 quando houve uma forte retração dos investimentos do *terceiro setor*, que se iniciou a partir de 2004, como

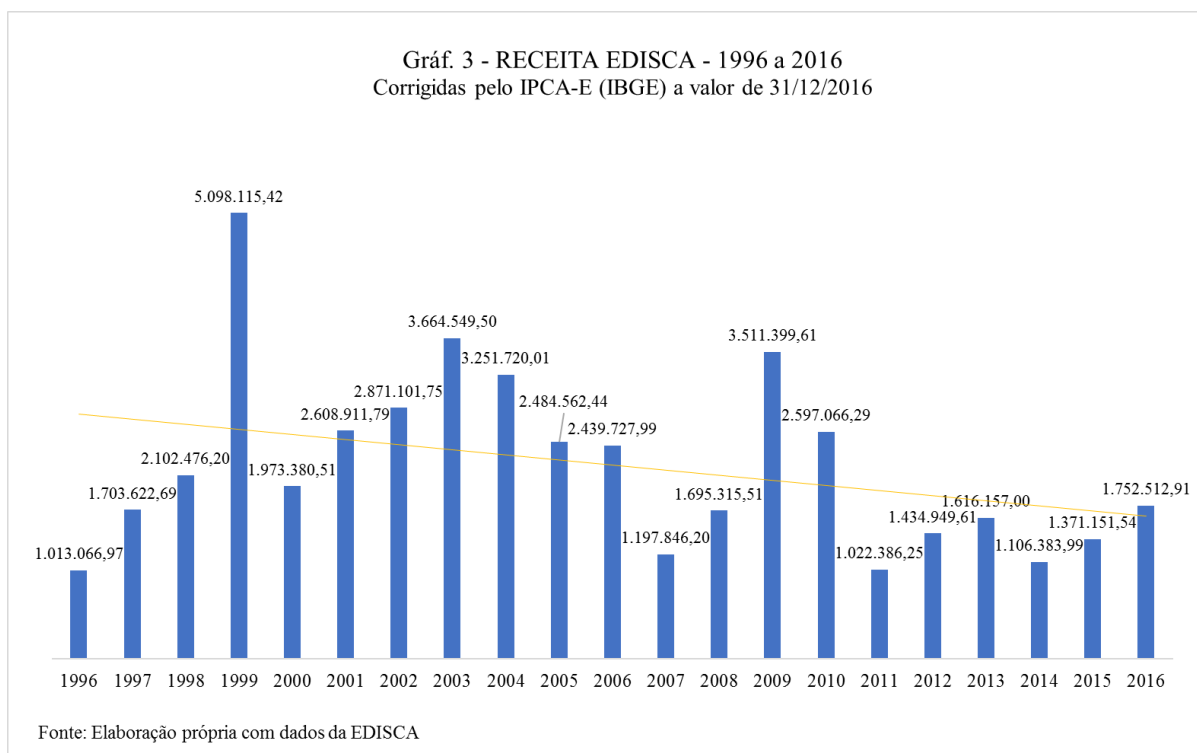
veremos mais adiante, e se intensificou a partir de 2007, provavelmente decorrentes da crise econômica mundial que teve como epicentro a economia norte-americana, o que ocasionou a retração das transferências do mercado para as agências de cooperação internacional e fundações de empresas. Em 2016, a participação do governo permaneceu alta, em 47%.



Do ponto de vista do financiamento, a EDISCA não foge ao modelo das demais organizações do *terceiro setor* no Brasil, onde percebe-se uma dependência dos recursos públicos para a execução de seus projetos e atividades. Segundo Fernandes (1998, p. 95), “os serviços públicos dispersos pelas microiniciativas cidadãs não têm como prosperar se não interagirem positivamente com as macrointervenções públicas agenciadas pelo Estado”.

As demais fontes de financiamento têm participação similar e menor no conjunto. As empresas e geração de receitas aparecem, cada uma, com 9% em média, e outras receitas com 5% ao longo desses 20 anos.

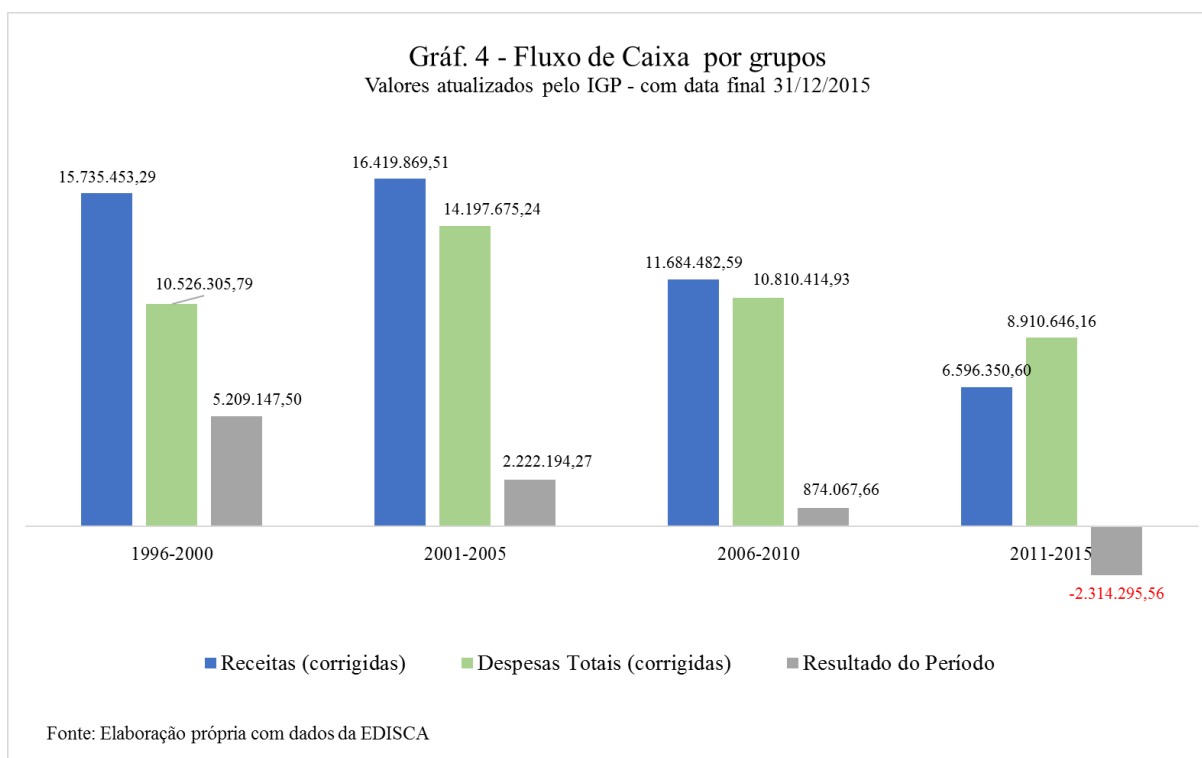
O gráfico 3 apresenta as receitas obtidas pela EDISCA, com valores corrigidos pelo IPCA-E (IBGE), dos últimos 20 anos. Nele podemos perceber a variação descendente de recursos financeiros captados. Importante assinalar alguns eventos que impactam no gráfico.



Excetuando o pico do gráfico em 1999, correspondente à edificação da sede própria com financiamento do BNDES, podemos perceber que os recursos seguem uma linha ascendente até 2003, quando começa a apresentar uma redução gradativa até o ponto mais grave do histórico de captação da EDISCA, em 2007, quando a receita se assemelha à captada em 1996, mas comparativamente ao tamanho da organização (com uma folha de pagamentos substancialmente menor, e as despesas de manutenção da antiga sede também menores) e de seu atendimento direto (363 alunos em 1996 e 411 em 2007), esta redução se mostra brutal. Como a instituição era superavitária até este momento, como pode ser observado no gráfico 4, ou seja, com as receitas superando as despesas, o que a permitiu constituir um fundo patrimonial, foi possível manter os programas sem interrupção ou cancelamentos. Como solução para a retração dos recursos oriundos do *terceiro setor*, a equipe gestora buscou ampliar a arrecadação junto ao Estado, obtendo certo êxito, o que fez ampliar, como já visto, a participação dos recursos públicos para 65% do total da receita no período.

Nos últimos anos, a EDISCA tem passado por severa crise financeira, mesmo tendo diversificado ainda mais os produtos e serviços dispostos à venda, sem conseguir inverter a retração da participação do *terceiro setor*, e assistindo à retração dos recursos públicos após um período em que este amparou a perda de participação dos demais setores. Este cenário trouxe

consequências para a instituição, com redução do número de programas e atividades ofertadas às crianças e adolescentes, demissão de funcionários, preferência por estagiários e prestadores de serviço sem vínculo empregatício, gerando uma redução das despesas na ordem de 18% em comparação com o período anterior. Mesmo com esse esforço, o último período (2011-2015) fechou em déficit.

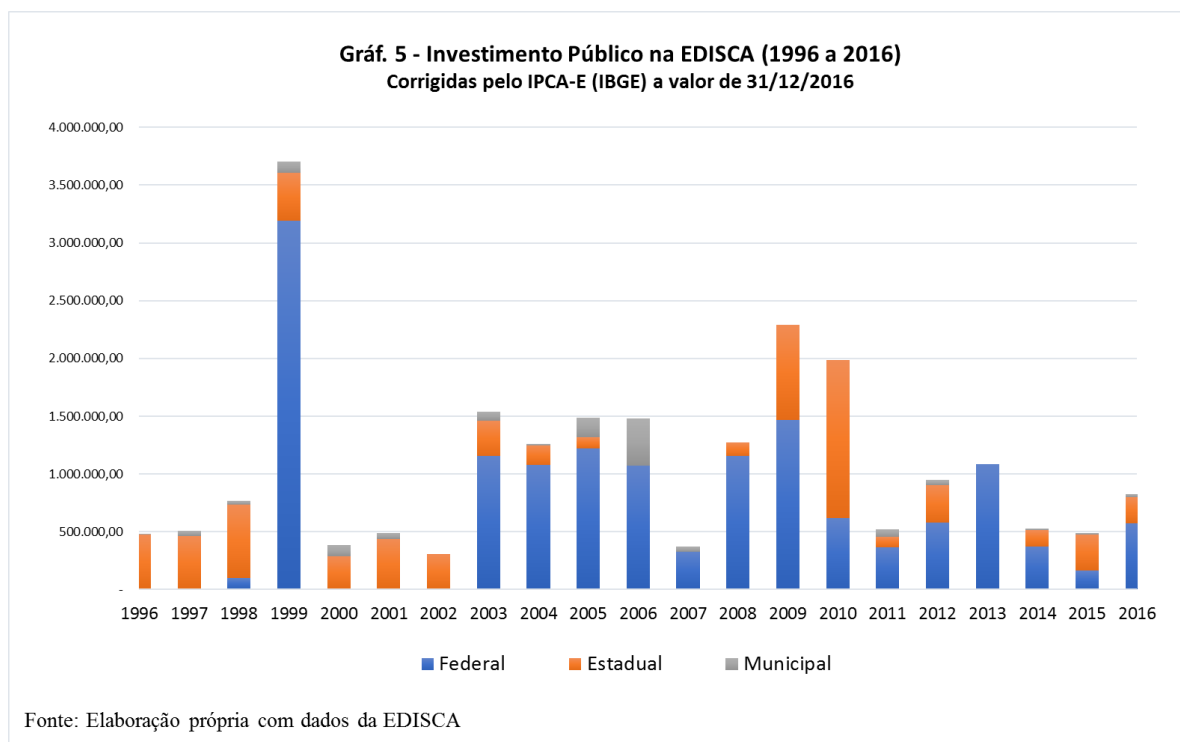


4.3.1 Participação do financiamento público na receita da EDISCA

A participação do investimento público na organização representou 48,8% da receita no período de 1996 a 2016. O que coincide com os resultados da pesquisa realizada por Simone Coelho (2000, p. 181) em 49 organizações não governamentais, verificando que em média 40% dos recursos dessas entidades saíram dos cofres públicos, “o que traduz concretamente seu grau de dependência das agências públicas”. A pesquisa mostra ainda que as doações aparecem com 22% de participação nas receitas, ao que concluímos pelo aspecto abstrato do termo que esta rubrica pode se referir a doações realizadas por pessoas jurídicas – podendo ser do *terceiro ou segundo setor* –, ou pessoas físicas. Não fica claro. Em terceiro lugar aparecem as receitas diversas (18%), obtidas através de eventos beneficentes, aqui neste estudo admitidas como “geração de receitas próprias”.

A parceria da EDISCA com o Estado se dá nas três instâncias, federal, estadual e municipal, sendo a primeira de maior peso, 64% do volume de recursos públicos, muito devido aos projetos incentivados, ou seja, projetos financiados através da lei federal de incentivo à cultura baseada na renúncia fiscal do governo. O governo do Estado do Ceará representou 31% dos recursos públicos, e o município de Fortaleza sempre teve uma participação muito pequena, meros 5%.

Vemos pelo gráfico 5 – Investimento Público na EDISCA, que até 2002 os recursos públicos recebidos pela ONG provinham quase totalmente do governo estadual. A EDISCA inicia o relacionamento com a união a partir de 1998, com o financiamento a fundo perdido pelo BNDES para a construção da nova sede, mas a parceria com o governo federal só passa a ser constante a partir de 2003, quando a instituição começa a utilizar a lei federal de incentivo à cultura, a Lei Rouanet, e a receber doações de produtos apreendidos pela polícia federal, através da Receita Federal, cuja renda adquirida pela venda dos produtos eram investidos nos programas institucionais.



A Lei Rouanet, promulgada em 23 de dezembro de 1991 pelo então presidente Fernando Collor de Mello, se tornou o principal mecanismo de financiamento da cultura no Brasil,

idealizado pelo diplomata Sérgio Paulo Rouanet, foi elaborada como a finalidade de “captar e canalizar recursos suficientes para estimular a produção de bens culturais, preservar patrimônios materiais e imateriais, proteger o pluralismo da cultura nacional e facilitar o acesso às fontes de cultura” (MENEZES, 2016, p. 13).

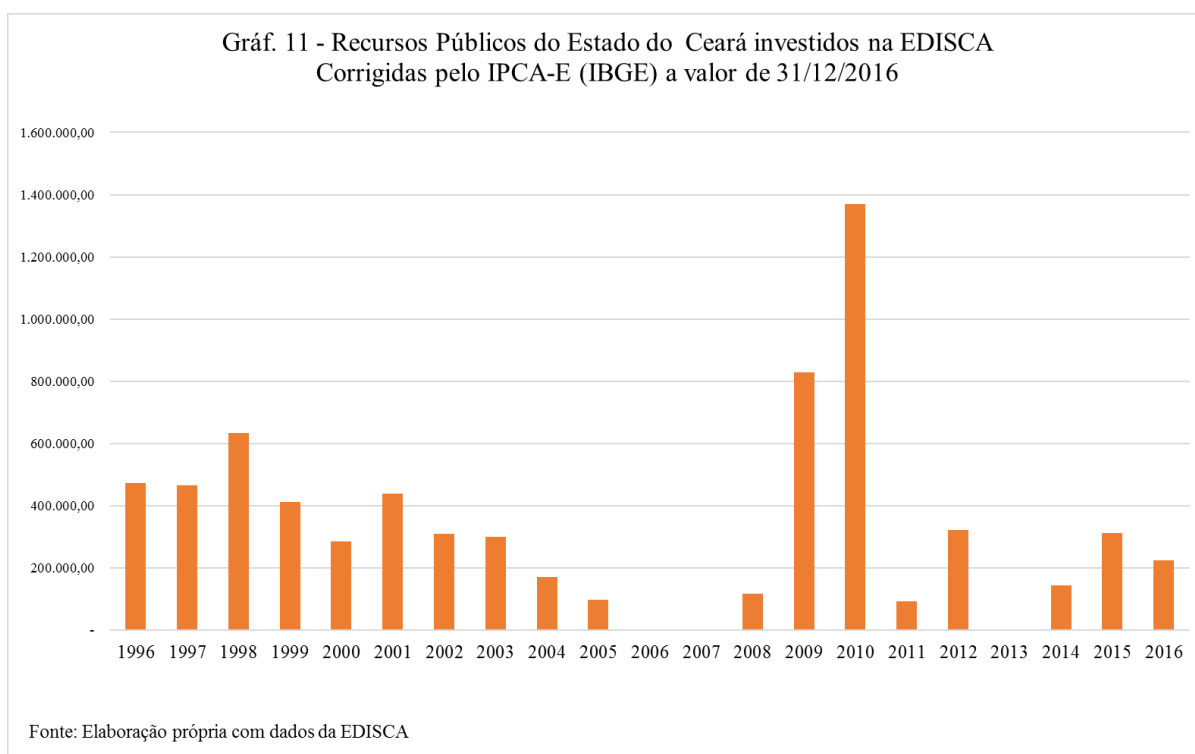
De 2003 para cá, a EDISCA enquadrou no SALIC – Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura 9 projetos, dois arquivados, um em execução, outro a iniciar e cinco realizados integralmente. A captação de recursos via projetos incentivados pela lei federal tem sido substancial para a sustentabilidade da ONG, visto que nos últimos 5 anos (2012-2016), estes recursos compreenderam 31% da receita global da instituição.

Nos últimos tempos, muito tem se falado sobre a Lei Rouanet, a mídia e as redes sociais não tem poupado ataques, apontando as falhas no sistema de distribuição da verba pública (via renúncia fiscal) dentre outros aspectos. Um dos pontos de crítica à lei refere-se à possibilidade de renúncia de 100% dos valores investidos pelas empresas, fazendo a mesma pregação relacionada a políticas sociais, a de que o Estado deve enxugar gastos, ignorando, talvez intencionalmente, que há outras formas de incentivos fiscais oferecidos pelo Governo Federal ao mercado. A indústria automobilista, por exemplo, “obtem volumosos lucros a partir dos incentivos fiscais destinados à fabricação de automóveis populares” (MENEZES, 2016, p. 14).

A importância da Lei Rouanet para a EDISCA é inquestionável, por meio dela a organização pode continuar produzindo espetáculos de dança encenados pelas crianças e adolescentes, possibilitando a realização do potencial criativo dos envolvidos, além de viabilizar o programa formativo em dança, carro chefe da organização. Henilton Menezes coloca que, mais de 25 anos depois, o “cenário cultural brasileiro é outro, e foi com o auxílio dos recursos oriundos dessa Lei, mais de R\$ 14 bilhões, que milhares de ações culturais foram realizadas, mantiveram-se e prosperaram”, e cita a EDISCA como uma das escolas de formação espalhadas pelo Brasil beneficiadas com o mecanismo:

[...] Também foi realizada a manutenção de escolas de formação continuada: o Clube do Choro de Brasília, a maior escola brasileira de choro; a **Escola de Dança e Integração Social para Criança e Adolescente (Edisca)** (grifo da autora), no Ceará, que busca, pela dança, incluir jovens em situação de risco; o Instituto Baccarelli, escola de música encravada em Heliópolis, a mais populosa favela de São Paulo; [...] (MENEZES, 2016, p. 16)

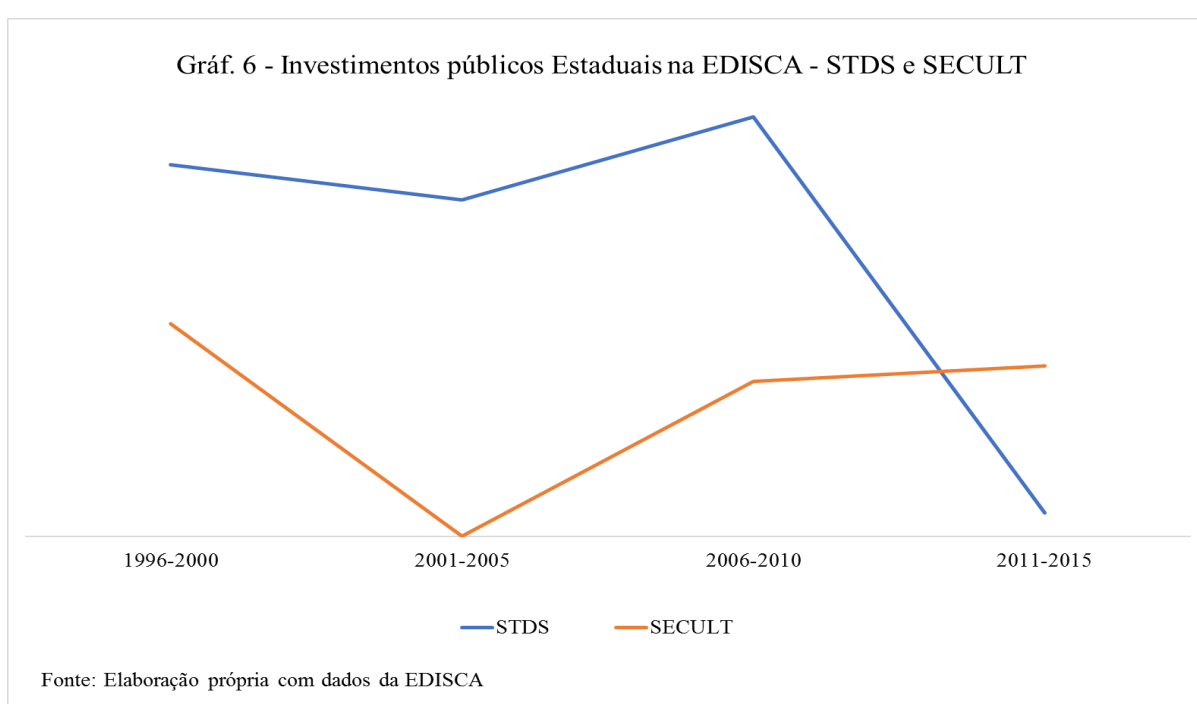
Quanto aos recursos estaduais, durante o período observado (1996-2016), o gráfico 11 demonstra que estes foram mais frequentes nos primeiros anos de existência da EDISCA, coincidindo com o governo Tasso (PSDB, 1995-2002) que, como vimos anteriormente, apresentava-se como um modelo socialdemocrata, onde as políticas sociais tinham maior atenção. A partir do governo seguinte, Lúcio Alcântara (PSDB, 2003 a 2007), estes recursos tendem a zero. A partir do governo de Cid Gomes (PSB/PROS, 2007-2015), irmão de Ciro Gomes, assistimos uma reação do investimento público estadual da EDISCA em seu primeiro governo, para uma redução grande no segundo mandato. Com a eleição de Camilo Santana (PT, 2015-hoje) os recursos acenam para um investimento mais constante.



Esta sazonalidade, evidencia que as transferências estaduais para o terceiro setor no Estado do Ceará seguem uma política de governo, a depender do posicionamento dos mandatários e de sua equipe de gestão.

Quanto à origem das receitas estaduais, ela advieram no período em análise (1996 a 2016) em grande medida da STDS – Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (64%) e da SECULT – Secretaria da Cultura (33%). As formas de repasse destes recursos são distintas, as organizações não governamentais do Ceará podem acessar os recursos da STDS via editais

de subvenção social – transferências correntes destinadas a cobrir despesas de custeio de instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, quando a transferência deriva de previsão constante na lei orçamentária (LOA). Já no caso da SECULT, embora haja editais que estabelecem o investimento direto do Estado para os projetos habilitados, desde 2008 a maior forma de acesso aos recursos desta Secretaria pela EDISCA é por meio do Mecenato Estadual, fundamentado na lei estadual de incentivo à cultura, nos mesmos moldes da Lei Rouanet.



Observando apenas os investimentos destas duas secretarias, o gráfico 6 demonstra que nos últimos anos a captação da EDISCA junto à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social tem se reduzido drasticamente, e a captação por meio de projetos culturais ascendeu nos últimos anos. A considerar que os recursos obtidos via STDS em 2009 e 2010 foram decorrentes da destinação de duas emendas parlamentares à EDISCA pelos deputados Inácio Arruda e Patrícia Saboya, por 8 anos (2006-2007 e 2009 a 2015) a ONG não recebeu aportes desta secretaria.

Quanto aos recursos públicos da esfera municipal, como dito, eles representaram apenas 5% da receita institucional no período de 1996 a 2016. Estes recursos provieram da SECULTFOR – Secretaria de Cultura de Fortaleza (11%) através de editais de incentivo à

cultura, com investimento direto (ou seja, não incentivado), e, principalmente do COMDICA – Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (89%). Aqui se faz importante informar da mudança na origem dos recursos que alimentam a receita do COMDICA para posterior repasse a organizações do *terceiro setor*. Até 2001, os recursos partiam do Tesouro Municipal, portanto, eram recursos do próprio município. A partir de 2012, a verba destinada aos projetos sociais direcionadas à infância e à adolescência, sob regência do COMDICA, passa a ser alimentada pelo FIA – Fundo da Infância e Adolescência⁵. Ou seja, a partir de 2012 os recursos administrados pelo Conselho são de origem da união e não mais do município.

4.3.2 Participação do financiamento privado na receita da EDISCA

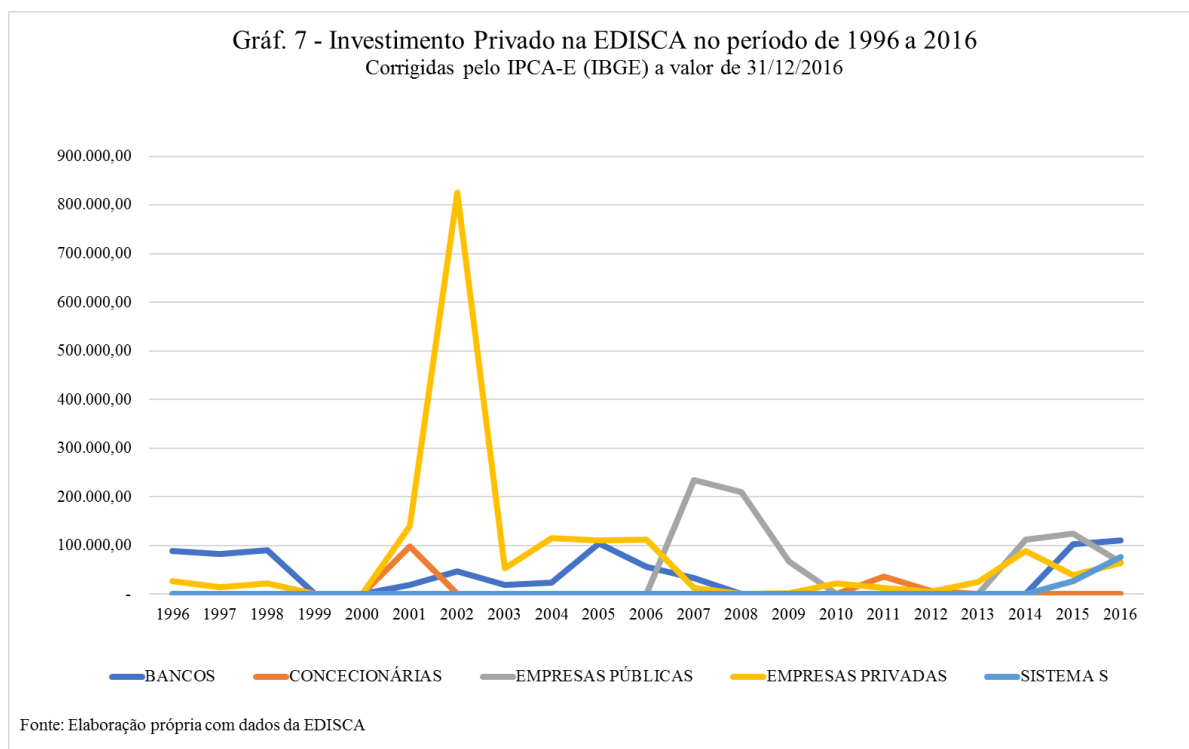
O setor empresarial representou 7,6% dos recursos captados pela EDISCA nos últimos 21 anos, embora a percepção externa seja a de uma participação maior. E aqui cabe uma importante observação. A EDISCA é considerada por muitos como uma organização exitosa na captação de recursos, por atrair várias empresas, cujas logomarcas são divulgadas nos materiais gráficos, principalmente os distribuídos ao público de seus espetáculos de dança. O que dá a falsa impressão de que a maior fonte de receita da organização advém do segundo setor. Esse equívoco deve-se ao uso pela EDISCA, como já dito, das leis federal e estadual de incentivo à cultura, cujo princípio é o de renúncia fiscal, ou seja, o governo abre mão de parte dos impostos para que as empresas destinem recursos a projetos culturais. Embora estas leis prevejam que a divulgação da imagem das empresas “incentivadoras” só se faça nos casos de patrocínio – quando a empresa também destina recursos próprios no projeto – a realidade é que as empresas entram na esmagadora maioria das vezes como doadoras, ou seja, apenas o governo investe de fato, e cobram contrapartida de imagens dos projetos culturais que se veem obrigados a lhes dar, caso contrário não conseguiriam efetivar as parcerias.

O desafio de estabelecer parceria com o setor privado pode assumir a explicação de Fernandes (1998, p. 96) ao afirmar que a “filantropia não é parte da cultura empresarial latino-americana”. E mais:

⁵ Com funcionamento similar à Lei Rouanet, baseado na renúncia fiscal da Federação, a criação do FIA foi prevista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art. 260, e tem como objetivo captar e aplicar recursos destinados às ações de atendimento à criança e ao adolescente.

As características da guerra fria contribuíram para afastar ainda mais os homens de negócio dos investimentos sociais. Os melhores ideólogos da época percebiam a vida pública como uma arena de lutas sobre o direito de propriedade. Postos em lados contrários, acusando-se mutuamente dos piores pecados (frequentemente com razão), ativistas sociais e empresários raramente se encontravam, ainda quando pertencentes às mesmas famílias. Isolados da religião, lutando contra ideias socialistas, contando com a proteção do Estado, a classe empresarial sentia-se livre e justificada para praticar um capitalismo selvagem. Há exceções, naturalmente, em cada país.

É por meio dos projetos incentivados que a EDISCA registra e divulga um rol de empresas patrocinadoras que, em realidade, não investem diretamente em seus projetos, apenas através das leis de incentivo. E o equívoco está formado.



O gráfico 7 demonstra o real investimento privado na EDISCA ao longo do período. O maior grupo quanto ao montante investido é o de empresas privadas (em amarelo), com 43% ao longo destes 21 anos analisados, dentre as maiores encontram-se a Danone (2001-2006) e o grupo M. Dias Branco (2002-2004). A segunda maior participação é a da Petrobras (2007-2009; 2014-2016) que, sozinha, representa o grupo de empresas públicas, com 21% (linha cinza). Os bancos (em azul) surgem em terceiro maior volume de investimentos, com 19,8%, representados pelo BEC – Banco do Estado do Ceará (1996-1998), Banco do Brasil (2001-2004), BNB – Banco do Nordeste do Brasil (2005-2007) e Caixa Cultural (2015-2016). As

concessionárias – Embratel (2001) e Coelce (2011-2012) – representam apenas 3,6% da participação do 2º setor no quadro de receitas da EDISCA, e o Sistema S (2015-2016) aparece com 2,6%.

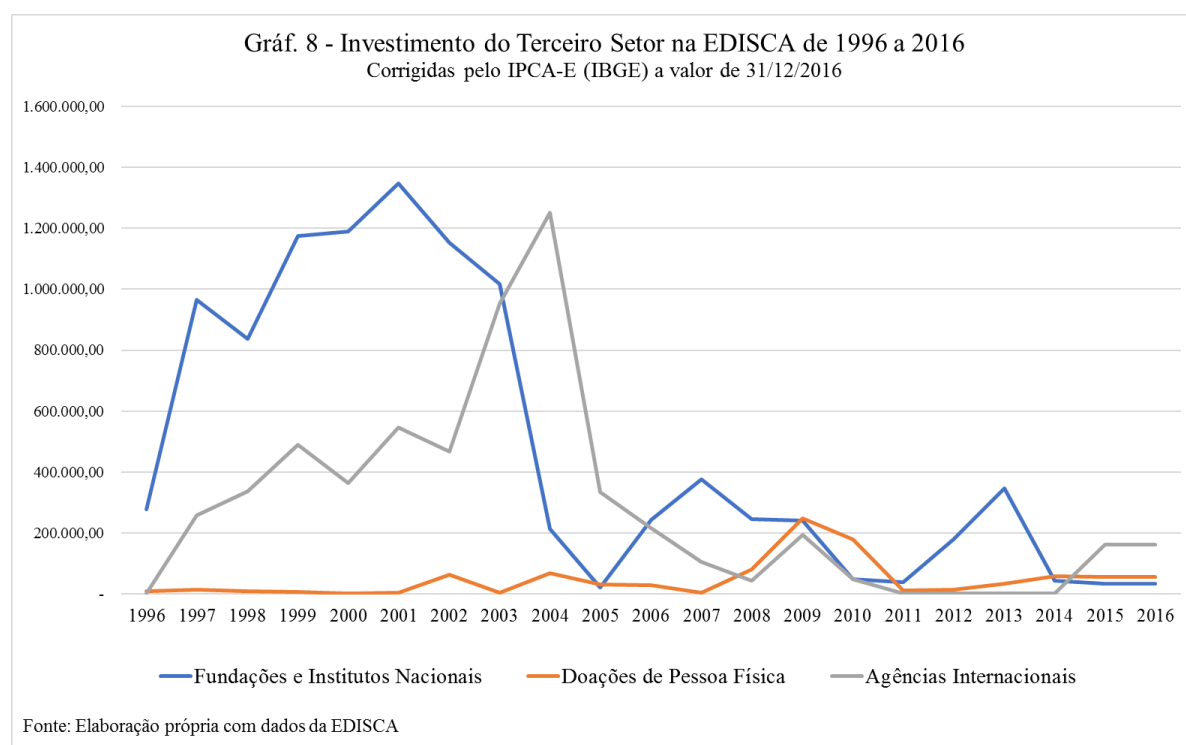
Importa perceber alguns pontos: à queda de investimento das empresas privadas e fundações (gráfico 8) à partir de 2003-2004, vemos como resposta um maior investimento do governo federal (gráfico 5) e das empresas públicas, aqui representada pela Petrobras. O pode ser encarado como uma compensação do governo federal à retração de investimentos privados em ações sociais. O investimento dos bancos no social pode-se considerar extinto a partir de 2008, posto que de 2014 a 2016, a elevação no gráfico corresponde a recursos provenientes de edital da Caixa Cultural que tem como fim a ocupação de seus espaços culturais com espetáculos artísticos.

4.3.3 Participação do terceiro setor na receita da EDISCA

A segunda maior contribuição no quadro de receitas da EDISCA (31,7%) no período de 1996 a 2016 vem do *terceiro setor*, ou seja, de organizações da sociedade civil. No entanto, é neste grupo que percebemos a maior retração de investimentos nos projetos da ONG, uma queda de 84% comparando o período 1996-2010 com 2011-2015, e o ano passado não mostrou mudança de curso.

No gráfico 8, percebe-se que a drástica retração iniciou em 2003-2004, anterior à crise financeira mundial ocorrida em 2008, e não demonstrou retorno ao investimento anterior. Pode-se especular que a crise financeira teve prenúncio 5 anos antes? Ou que ela iniciou no mercado em 2003 e atingiu o Estado em 2007-2008? Não é certo.

No quadro de receita da EDISCA, este grupo está distribuídos entre Fundações e Institutos Nacionais, que correspondem a 59% do total de investimento do terceiro setor na EDISCA, Agências Internacionais, com 35%, e doações de pessoas físicas, com 5,7%, considerando todo o período.



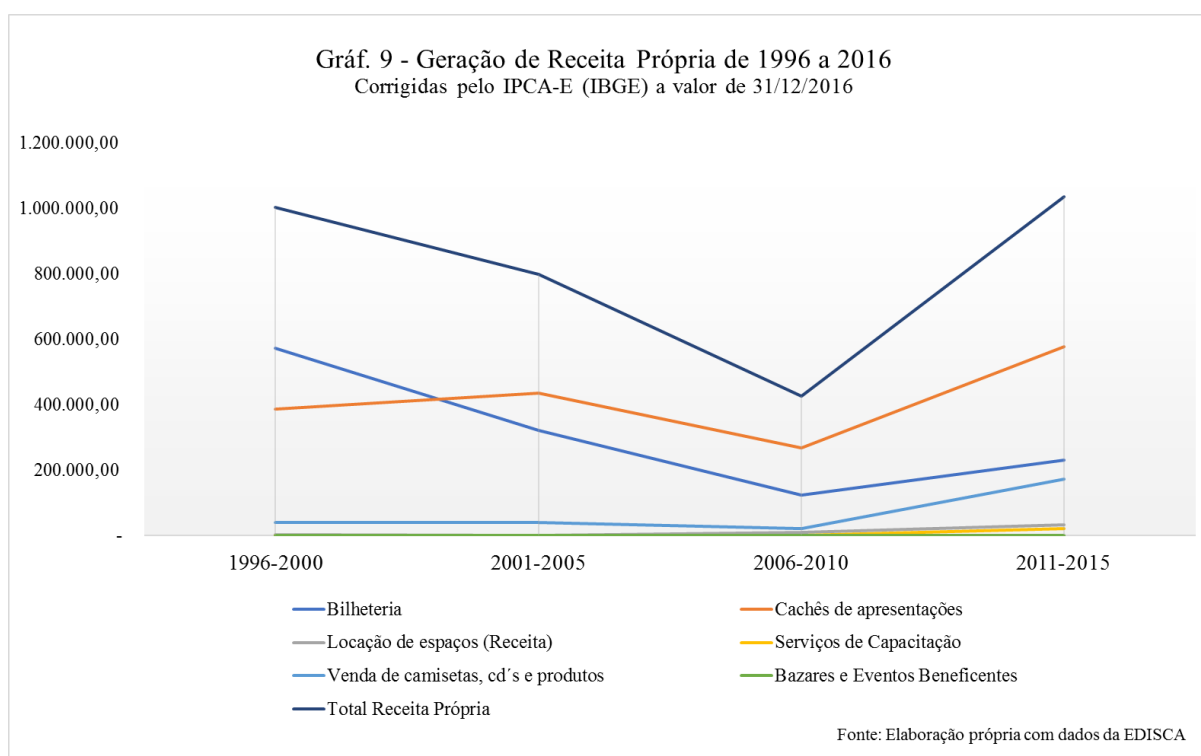
Dentre as fundações nacionais, ganham destaque o Instituto Ayrton Senna (1996-2016) que representa 76% dos investimentos do grupo, seguido pela Fundação Beto Studart (2007-2016) com 12%, Instituto C&A (2000-2003) com 7%, Fundação Abrinq (2012-2013) com 3% e Instituto Credicard com 2%. Dentre as agências internacionais, a Unesco (1998-2010; 2015-2016) aparece com 43% de participação dentro deste grupo, seguido pela Avina (2003-2005) com 23%, Pommar (1997-2003) com 16%, Unicef (1997-2006) com 9%, ArtVenture (2007-2010) com 5%, Banco Mundial (2002) com 2% e outras pequenas contribuições de institutos menores.

4.3.4 Geração de Receitas próprias

Embora os programas e projetos da EDISCA dependam de recursos de terceiros, a instituição demonstra um esforço no sentido de geração de receitas próprias, o que representou nos últimos 5 anos 16% da receita total, a maioria advinda da venda de espetáculos (51%), ingressos (37%) e produtos (8%) – CDs, DVDs, camisetas, etc.

O gráfico 9 representa o movimento deste grupo ao longo dos anos. Vê-se que a geração de receitas próprias é influenciada pelos cachês dos espetáculo e bilheteria. O período 1996-

2000 corresponde ao boom de apresentações, temporadas e turnês nacionais e internacionais da EDISCA com o sucesso da sua primeira trilogia de espetáculos – Jangurussu (1995), Koi-Guera (1997) e Duas Estações (2000) –, a partir do ano 2001 percebe-se uma redução gradativa até culminar com a menor arrecadação com venda de balés no período da crise financeira, que impactou também no setor de eventos. No período seguinte, a EDISCA inicia uma estratégia mais combativa de venda de espetáculos, “customizando” alguns balés em trechos a serem apresentados em espaços para além dos palcos cênicos, e iniciou a realização de eventos beneficentes como bazares, festa junina, leilões, dentre outros.



4.3.5 Uma outra leitura do quadro de receitas

A EDISCA desenvolve seus projetos (de tempo determinado) e programas (de caráter contínuo) dentro de três eixos de atuação: a área Artística envolve ações de cunho cultural – formação em dança, fruição, produção e veiculação de espetáculos de dança –, a área Pedagógica envolve aulas de Matemática, Português, ações de incentivo à leitura, palestras para pais, e ações transversais –, a área Social tem como atividades principais os Grupos Socioeducativos conduzidos por psicólogas onde são estudados e discutidos temas relacionados à direitos, realizadas campanhas de saúde, acompanhamento do calendário vacinal, avaliação

de saúde, orientação para acesso aos serviços públicos de assistência social, jurídica e de saúde etc.

Assim visto, podemos considerar que a EDISCA tem duas formas de operar, uma sintonizada com *políticas sociais* visando a transformação social de populações empobrecidas por meios de uma série de programas voltados para o desenvolvimento humano; e outra afinada com as políticas culturais, com a perspectiva de promover a democratização do acesso à cultura e a produção e distribuição de bens culturais.

Madeiro (2013, p. 64) aponta *política social* como uma dimensão da democracia nas sociedades modernas cujo objetivo é o de assegurar a cada cidadão as condições materiais de vida que lhe permitam exercer seus direitos, ocupando dentro do Estado um sistema de ação complexo: “proteção contra riscos, combate à miséria, desenvolvimento de capacidades que possibilitem a superação das desigualdades e o exercício pleno da cidadania” (IVO, 2004 *apud* Madeiro, 2013).

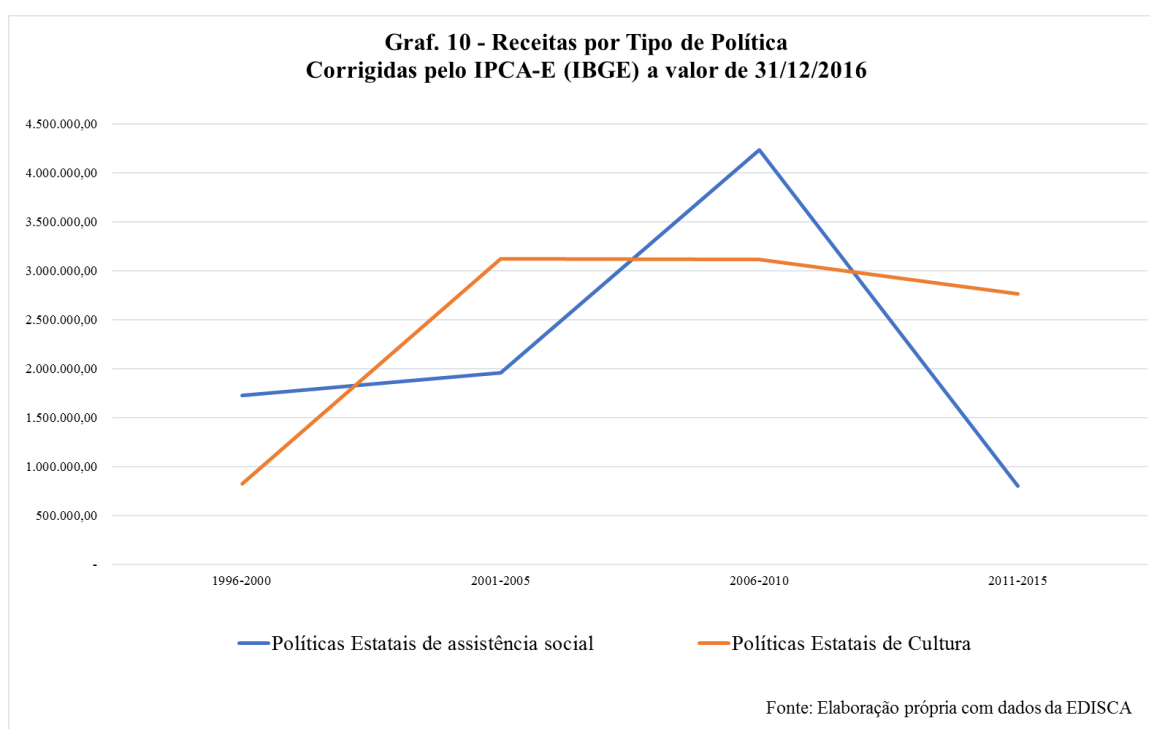
Segundo a UNESCO, os *direitos culturais* estão especificados em vários documentos que tratam dos direitos humanos que vão da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, às Convenções Internacionais sobre os Direitos Civis e aos Princípios Internacionais de Cooperação Cultural, na década de 1960, às Recomendação sobre a Ampla Participação e Contribuição do Povo na Vida Cultural, nos anos 70; além dos inúmeros documentos sobre Direitos Autorais, Científicos, etc. Para Gohn (2005, p. 19) os direitos culturais abrangem um amplo espectro:

O campo dos direitos culturais abrange temas, questões e problemáticas relacionadas às múltiplas dimensões do ser humano tais como: gênero, raça, etnia, religião, faixas etárias, nacionalidades. Abrange também o produto e a obra gerados por esses seres humanos em suas relações sociais tais como: as formas e os meios de comunicação (onde a linguagem tem sentidos e significados peculiares, segundo as dimensões anteriormente citadas); as *expressões artísticas* (grifo da autora), manifestações culturais e folclóricas locais, regionais e nacionais; as práticas de ensino e aprendizagem; o esporte e lazer. O campo dos direitos culturais penetra também no modo e estilo de vida cotidiana (trabalhar, comer, vestir, habitar, cuidar da saúde do corpo e da mente; o relacionamento com amigos, colegas de trabalho, parentes, vizinhos e a comunidade próxima), assim como nos valores, formas de pensar e agir, e nas concepções de mundo, que os seres humanos têm elaborado ao longo dos séculos e milênios: concepções de tempo e espaço, valores aspirados como universais, como igualdade, liberdade, fraternidade, solidariedade. Hábitos e comportamentos também relacionam-se diretamente com os direitos culturais pois o respeito à natureza, ao acervo e patrimônio arquitetônico e artístico-cultural da humanidade, aos símbolos,

signos e códigos culturais de uma nação, aos cultos e às crenças construídos pelos antepassados, são perpassados por práticas de direitos e deveres, orientados por matrizes com enraizamento na cultura.

Assim posto, reordenamos as receitas do período de 1996 a 2015 agrupando os recursos públicos investidos na EDISCA em *políticas estatais de assistência social e políticas de cultura*, de acordo com o direcionamento dos investimentos para fins sociais – ações de promoção da cidadania, ampliação das competências escolares e saúde –, e investimentos culturais – formação artística, produção e veiculação de espetáculos cênicos.

O gráfico 10 representa este reagrupamento, para estabelecermos um comparativo entre as receitas de cada grupo.



No primeiro período analisado, 1996 a 2000, nota-se que os investimentos públicos nos programas sociais eram maiores que os investimentos na área cultural. No segundo período observado, 2001 a 2005, o quadro se reverte, o investimento público nos programas artísticos da EDISCA ultrapassa os provenientes da Assistência Social. No período seguinte, vemos uma nova inversão na distribuição das receitas, isto resultado do esforço da instituição em compensar a brusca queda de investimentos do segundo e *terceiro setor*, como apontado anteriormente, com a ampliação da captação junto ao Estado. As maiores contribuições para este aumento

foram as emendas parlamentares destinadas à EDISCA pelos deputados Inácio Arruda e Patrícia Saboya.

No último período, 2011 a 2015, vemos a retração no volume de investimento nas duas perspectivas, os recursos decorrentes das políticas culturais são os de menor redução e os decorrentes das políticas de assistência social representam a maior queda.

Resumo da captação de recursos da EDISCA

A EDISCA surge com o boom do *terceiro setor* no início da década de 1990, contando em seus primeiros anos com aportes públicos, principalmente estaduais, de forma sistemática e ininterrupta. A partir de 1996, diversifica seu quadro de receitas englobando os três setores e desenvolvendo uma estratégia de geração de receitas próprias. Até 2003, o primeiro e terceiro setor tem maior peso na composição dos recursos captados (48,8% e 31,7% respectivamente), enquanto os investimentos privados e os recursos próprios têm menor representatividade.

A partir de 2004, o equilíbrio do quadro de receitas da instituição se rompe. Há uma abrupta queda no investimento das fundações nacionais e agências internacionais, acompanhada pela retração dos recursos das empresas e instituições financeiras, ao que pode-se atribuir à crise financeira que parece ter se iniciado no setor privado para então atingir a partir de 2007 os governos de diversos países. Esta retração foi compensada pelo aporte de recursos públicos, notadamente oriundos do governo federal e de empresas públicas (aqui representada unicamente pela Petrobras). Porém, este amparo vem perdendo forças nos últimos anos, registrando uma retração mais acentuada nos investimentos em assistência social, enquanto as políticas culturais sofrem menor queda dentro da análise da ONG EDISCA, o que vem lhe assegurando a manutenção de suas ações e programas.

A trajetória de captação de recursos da EDISCA reflete a política neoliberal adotada pelos governos brasileiros a partir da década de 90, inicialmente promovendo a criação da ONG e a mantendo segundo os princípios socialdemocratas defendidos pelos governos estaduais do Ceará no final da década de 1980 e início dos anos 1990. Na década seguinte, o investimento privado reduz sua participação na questão social e o Estado procura compensar esta saída com maior aporte de recursos, num primeiro momento, inclusive em políticas culturais. Porém, nos

últimos anos o investimento público vem percorrendo um caminho de redução dos aportes em políticas sociais, em maior medida, e nas políticas culturais de forma mais branda, refletindo numa clara proposição de Estado Mínimo.

Como pontuado anteriormente, atualmente o principal mecanismo de promoção da cultura no Brasil é a Lei Rouanet, que, mesmo sendo questionada ultimamente pela mídia e redes sociais, representa importante aporte de recursos públicos para o fazer cultural e artístico em todo o país. Porém, percebe-se uma concentração destes recursos na região Sudeste e em um grupo restrito de proponentes, embora reconheça-se aqui o caráter democrático da Lei, acessada por qualquer organização não governamental ou da iniciativa privada.

Segundo Menezes (2016, p. 145), dentre os 10 maiores proponentes (ou seja, captadores de recursos) da Lei Rouanet no período de 2010 a 2014, se encontram empresas de grande porte no setor do entretenimento e fundações vinculadas a grandes empresas, como é o caso da Aventura Entretenimento e Time For Fun, gigantes do ramo de musicais, a Fundação Itaú Cultural e a Fundação Roberto Marinho.

Como visto, nos últimos 5 anos, os recursos advindos da lei federal de incentivo à cultura para a EDISCA, representaram 31% de sua receita total, evidenciando a importância deste mecanismo em uma instituição do *terceiro setor*, que, por outro lado, vê reduzir os recursos públicos no aspecto mais intrínseco à sua razão de existir, o da promoção social.

Será que o grau menor de redução dos aportes públicos em políticas culturais não é justamente porque a iniciativa privada dela se beneficia para construir uma imagem mais forte no mercado? Como uma estratégia de marketing da empresa?

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos que o Estado do Bem Estar Social, ou Estado Providência, vigorou e obteve certa harmonia entre os interesses distintos do capital e do trabalho nos países centrais entre 1929 e 1970, quando o crescimento econômico vigente no pós guerra possibilitou ganhos de capital convivendo sem grandes conflitos com as medidas estatais de proteção e promoção social. Mas este “pacto social” começou a dar sinais de falência no final dos anos 1970 com uma nova crise financeira mundial. Neste cenário, o mercado inicia um forte ataque ao Estado do Bem-Estar Social, reivindicando a redução da tributação e a flexibilização dos direitos trabalhistas de forma a resguardar a lucratividade. O ideário neoliberal se constituía e ganhava força, sob a defesa de um Estado mínimo e com menor intervenção econômica.

No Brasil, o Estado do Bem-Estar Social nem sequer foi consolidado, restrito que foi à medidas de cunho social focalizadas, mais voltadas à classe trabalhadora com a promulgação da legislação trabalhista no governo Vargas, no entanto sem um caráter universal, ou seja, não era extensiva a todos os brasileiros, e, sim, direcionada a grupos específicos. Mesmo com tão pouco, no período militar, os direitos sociais foram ainda mais restringidos com o arrocho salarial, a perseguição a grupos e pessoas contrários ao regime, com forte repressão aos movimentos sociais mais combativos.

Com a queda do regime ditatorial e a construção participativa da Constituição de 1988, com o movimento social em efervescência e as organizações não governamentais reorganizadas em prol da democratização e da defesa de direitos sociais a serem assegurados na carta magna, o país parecia viver um momento propício para a efetivação de um Estado de Bem Estar Social. O mundo vivia, porém, uma nova fase, e o neoliberalismo já vinha sendo implementado nos países de capitalismo avançado e no restante da América Latina.

Com o retorno da liquidez internacional e o Brasil com uma dívida externa gigantesca, os primeiros governos democraticamente eleitos viram como solução para os imensos desafios econômicos e sociais do país a renegociação da dívida por meio do Plano Brady e, atrelado a este, a adoção da cartilha do Consenso de Washington. As medidas neoliberais sob comando do FMI e Banco Mundial foram intensivamente aplicadas pelo Estado brasileiro: disciplina fiscal baseada na obtenção de superávit primário; desregulamentação financeira interna; taxa

de câmbio unificada; liberalização comercial e financeira; privatização das estatais; e desregulamentação dos mercados de bens e de trabalho.

O resultado do modelo neoliberal aplicado no Brasil foi o aumento da concentração de renda e da riqueza, a desregulamentação e precarização do trabalho, a ampliação da dependência tecnológica e financeira do país, a reprimarização das exportações, o aumento da dívida pública, a migração da acumulação das fábricas para as transações financeiras, desviando os investimentos da produção, dentre outras consequências.

É fato que a partir dos anos 1990 o Brasil conquistou a estabilização e houve avanços sociais inegáveis com a diminuição da desigualdade social, principalmente com o governo Lula, com crescimento da economia como um todo. No entanto, não se pode desconsiderar que estes avanços se deveram em muito a um cenário externo favorável, com o aumento das exportações e dos preços das commodities e um aumento da liquidez internacional com a abertura dos mercados.

Para “corrigir” os males do sistema, o Estado neoliberal defende as políticas sociais e a “publicização” (transferência para o *terceiro setor* e iniciativa privada de atividades não exclusivas do Estado) como uma forma de reduzir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento econômico. No entanto, as conduz de forma focalizada, visando minimizar os danos do sistema apenas aos considerados excluídos, os incapacitados para o mercado, as crianças desassistidas, os mais pobres dentre os pobres. Em resumo, a escolha por políticas sociais focalizadas, pelo racionamento dos gastos, pela redução da responsabilidade do Estado enquanto provedor de direitos sociais básicos à população é a negação de uma política social inclusiva.

Assim, o *terceiro setor* no Brasil, embora já existente no início do Século XX e tendo crescido no período ditatorial com os movimentos sociais e organizações combativas ao regime militar financiadas pela igreja católica e agências internacionais, se amplia sobremaneira e se diversifica com a redemocratização do país e as medidas estatais de regulamentação e financiamento do setor.

Neste ponto, há autores que percebem a relação do *terceiro setor* com o Estado como benéfico a uma sociedade complexa, num país de extensões continentais e problemáticas sociais particulares em cada recanto do país, cuja pulverização da ação social e a proximidade com o “povo” seria possível apenas com a conjunção de forças entre os três setores: Estado, mercado e sociedade civil organizada. Outros pensadores defendem que o *terceiro setor* é um aliado na implementação e consolidação do neoliberalismo, assumindo encargos que são deveres do Estado, desvirtuando a noção de direitos ao focalizarem a ação em grupos específicos – crianças, idosos, mulheres, quilombolas, etc. – quando devem ser universalizados.

Analisamos por fim, a ONG EDISCA, originada no boom do crescimento do *terceiro setor* no Brasil, no início dos anos 1990. A organização é bem representativa do momento histórico. Originada da parceria de um projeto social com o Estado, a EDISCA se estruturou como uma escola de dança para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, residentes em bairros diagnosticados pelo governo do Estado do Ceará como os que apresentavam os piores indicadores sociais de Fortaleza na época e para onde o governo direcionou uma série de iniciativas públicas, como o projeto ABC e os Circo-escolas.

A análise da instituição foi focada na captação de recursos ao longo dos últimos 21 anos, de 1996 a 2016, com base nos registros contábeis e financeiros, concordados com as auditorias realizadas nos mesmos anos. A proposta se baseava na busca de entender a lógica da redução das receitas ao longo dos últimos anos, principalmente após a fatídica crise financeira de 2008.

A conclusão a que se chegou é concernente com a provocação inicial, a implementação das medidas neoliberais em nosso país tanto motivou o surgimento da EDISCA, quanto tem ameaçado a sua sustentabilidade e existência. Influenciaram a criação da ONG em dois sentidos opostos, por piorar o quadro da injustiça social (evidenciado em alguns países da América Latina cujas medidas neoliberais foram aplicada anteriormente) o que mobilizou e sensibilizou os idealizadores da EDISCA para a ação, para interferir positivamente visando a transformação da vida de crianças empobrecidas de nossa cidade, como ao mesmo tempo o mesmo Estado que cria a situação, possibilita a resolução parcial da problemática com a transferência de recursos para o *terceiro setor*.

Os anos da EDISCA até 2003 são marcados por uma diversificação das fontes de financiamento de forma mais saudável, com participação equilibrada dos três setores. A partir de 2004 vemos a redução da captação, com retração drástica, a partir de 2007, do investimento do próprio *terceiro setor*, tanto de fundações nacionais como de agências internacionais. A participação das empresas, embora sempre inferiores aos demais setores, neste período também reduziu os recursos investidos, e como estratégia de sobrevivência, a EDISCA se empenhou na compensação do quadro de receitas com a ampliação do investimento público, o que lhe deu uma sobrevida.

No entanto, nos últimos 5 a 6 anos, a EDISCA vive uma crise financeira sem precedentes na sua trajetória institucional, com a redução no volume de recursos de todas as fontes, excetuando as relacionadas à geração de receita própria, o que atesta a capacidade e esforço da organização para se reinventar e resistir. É percebido que o mérito dessa resistência está na produção artística e cultural da EDISCA, cuja representatividade no quadro de receitas – tanto provenientes de cachês e bilheterias quanto de projetos incentivados – tem aumentado nos últimos anos.

Faço uma provocação e deixo uma pergunta. Há um discurso e questionamento cada vez maior quanto às políticas culturais do Estado brasileiro, de um lado os grupos produtivos com razão denunciam o baixo investimento público no setor, a concentração das verbas no Sudeste, as falhas nas leis de incentivo; de outro, grupos políticos e midiáticos atacam a política cultural considerando-a elitista, supérflua diante de tantas calamidades sociais. O fato é, o Estado neoliberal brasileiro tem sido mínimo para a base da pirâmide social há muito tempo, os recursos destinados à proteção e promoção social são insuficientes, como também os tem sido para as políticas culturais. A EDISCA se vê imbrincada nestas duas políticas e nestas duas restrições de investimento. Porém, o que a tem mantido viva é o fazer cultural, cujo principal mecanismo de promoção atualmente no Brasil é a Lei Rouanet que, sim, beneficia organizações sociais como a EDISCA, mas também favorece grupos vinculados à iniciativa privada e a grandes empresas, inclusive ligadas ao sistema bancário. Até aqui podemos perceber que o sistema privilegia o capital. É possível mudar esta realidade?

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Emanuela C. O. (2007). Tráfico de seres humanos no Brasil: aspectos sociojurídicos – o caso do Ceará. Dissertação (mestrado). Universidade de Fortaleza.
- ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. Revista Novos Estudos, v. 91. Novembro, 2011.
- BARREIRA, César. Os Pactos na Cena Política Cearense: passado e presente. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, São Paulo, v.40, p.31-50, 1996.
- BOCCHI, Olsen Henrique. *O Terceiro setor: uma visão estratégica para projetos de interesse público*. Curitiba: InterSaberes, 2013.
- CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilar. A transformação social no discurso de uma organização do *terceiro setor*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2005.
- CARCANHOLO, Marcelo Dias. A Vulnerabilidade Econômica do Brasil: abertura externa a partir dos anos 90. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2005.
- _____. Inserção Externa e Vulnerabilidade da Economia Brasileira no Governo Lula. In ____ Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2010, p. 109-131.
- CARVALHO, Lanissa Cristina F de Medeiros. As Organizações Não-Governamental (ONGs) de Atenção à Criança e ao Adolescente em Natal/RN: contribuição na garantia de direitos. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2008.
- CASTEL, R. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998
- COELHO, Simone de Castro Tavares. *Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: Editora SENAC, 2000.
- DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. A Crise do Neoliberalismo. São Paulo: Boitempo, 2014.
- DOWBOR, Ladislau. Políticas sociais e transformação da sociedade. Artigo atualizado em 2013. In *Costos Sociales da las Reformas Neoliberales en América Latina*, PUC-SP, FAPESP, USP e UCV. 2000.
- FALEIROS, Vicente de Paula. A política social do estado capitalista – 8 ed. rev. - São Paulo: Cortez, 2000.
- FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- _____. *Terceiro setor: Desenvolvimento Social Sustentado*. Org. Evelyn Berg Ioschpe (org.). GIFE, São Paulo/Rio de Janeiro, 1997.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo [organiz.]. Métodos de Pesquisa. Porto Alegre: Editor da UFRGS, 2009.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavinia Barros de; HERMANN, Jennifer. Economia Brasileira Contemporânea [1945-2010]. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOHN, Maria da Glória. Cidadania e Direitos Culturais. Katálysis, v.8 n.1 jan/jun, p. 15-23. Florianópolis, 2005.

GONDIM, Linda M. Quando “outros” novos personagens entram em cena: o modelo de gestão da social-democracia cearense. Relatório Novas elites, Estado e Desenvolvimento – o caso do Ceará. Instituto de Estudos da Cidadania. 1995.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. Em publicação: Caderno Cedes, ano XXI, no 55. Novembro, 2001.

IPEA. Comunicados do IPEA, no 75: Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda, fevereiro de 2011.

LEGISLAÇÃO sobre o *terceiro setor* [recurso eletrônico]: dispositivos constitucionais, decretos-leis, leis, medidas provisórias e decretos federais sobre sociedade de utilidade pública e organização da sociedade civil de interesse público (Oscip). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

LOBÃO, Moisés. A Universidade e a Ciência e Tecnologia no governo Lula. Portal FGV EAESP – Centro de Estudos em Sustentabilidade. 19/10/16. <http://gvces.com.br/a-universidade-e-a-ciencia-e-tecnologia-no-governo-lula?locale=pt-br>

MADEIRO, Ângela Tavares. Financiamento das Políticas Públicas, especificidade da Assistência Social: um estudo do FMAS (Fundo Municipal de Assistência Social) do Município de Fortaleza no período de 2006 a 2009. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual do Ceará, 2013.

MELO, Marina Félix de. Profissionalização nas Organizações Não-Governamentais. Tese de doutorado. Universidade Federal de Pernambuco, 2013.

MENEZES, Henilton. A Lei Rouanet muito além dos (f)atos. São Paulo: Fons Sapientiae, 2016.

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

OLIVEIRA, Luciana Barroso. Febemce: entre meninos e histórias – um resgate da memória da fundação do bem-estar do menor do Ceará. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará, 2007.

OLIVEIRA, Miguel Darcy de. Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

REVISTA FÓRUM. MEC: Em 8 anos governo Lula triplica orçamento da Educação. 17 de março de 2010. <http://www.revistaforum.com.br/mariafro/2010/03/17/mec-em-8-anos-governo-lula-triplica-orcamento-da-educacao/>

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas Culturais do Governo Lula. Em Revista Lusófona de Estudos Culturais, vol. 1, n. 1, pp. 224-242, 2013.

SANTOS, Boaventura de Souza. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, São Paulo: MARE, 1998.
_____. O Estado, a sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, no 23, p.13-74, 1987.

VIOLIN, Tarso Cabral. Uma Análise Crítica do Ideário do “*Terceiro setor*” no Contexto Neoliberal e as Parcerias entre a Administração Pública e Sociedade Civil Organizada no Brasil. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná, 2006.