

## **EXPANSÃO DO "TERCEIRO SETOR" E REGRESSÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NA TRAJETÓRIA DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO**

Maria Célia da Silva Porto

[mcsp@fapeal.br](mailto:mcsp@fapeal.br)

### **Resumo**

Este texto analisa o evoluir do "terceiro setor" enquanto modalidade de produção de serviços sociais no Brasil atual. Para isto, em princípio recupera os determinantes econômico-políticos através da discussão sobre as mudanças no mundo do trabalho e na intervenção do Estado, inserindo o "terceiro setor" neste contexto e problematizando a sua configuração por intermédio da identificação dos seus pressupostos e patrocinadores estratégicos. Em seguida aborda a estruturação da Reforma Gerencial do Estado, destacando o programa de publicização que pauta-se na transferência das atividades sociais estatais para o setor público não-estatal, institucionalizando o "terceiro setor" sob a alegação da suposta incapacidade do Estado no gerenciamento das políticas sociais. Por fim caracteriza a conformação do "solidarismo social" engendrado no movimento de expansão do "terceiro setor" e regressão da seguridade social como produto das alterações nas expressões da "questão social".

**Palavras-chaves:** Terceiro Setor, Seguridade Social, Reforma Gerencial, Estado, Privatização e Publicização.

## 1. Condicionamentos econômico-políticos da emergência do "terceiro setor" no Brasil atual

A emergência do denominado "terceiro setor"<sup>1</sup> no Brasil atual está diretamente vinculada às repercussões decorrentes do cenário sócio-político mundial, caracterizado pelas estratégias econômico-políticas viabilizadas pela burguesia nacional e internacional ao fenômeno correspondente à *crise estrutural do capital* instaurada no período pós-70, através do *ideário neoliberal* enquanto projeto hegemônico de *reestruturação geral do capital*. A resposta da reação burguesa a esta crise operacionaliza-se referenciada nos processos concernentes à "reestruturação produtiva" e à "reforma do Estado", manifestadas cotidianamente nas *mudanças no mundo do trabalho e na intervenção do Estado*.

O primeiro movimento, representado pelas *mudanças no mundo do trabalho*, iniciado nos anos 70 nas sociedades capitalistas avançadas, constitui elemento do fenômeno da reestruturação produtiva que essencialmente implica na implementação de inovações no processo de trabalho, condicionando alterações no tradicional e rígido padrão fordista-taylorista então dominante, em detrimento de um modelo caracterizado pela *flexibilização* do aparelho produtivo e da organização do trabalho e dos trabalhadores, sobressaindo o *toyotismo* como maior expressão desta nova modalidade de acumulação e especialização flexível.

A justificativa dessa mudança operada no processo de trabalho se fundamenta na responsabilização do modelo fordista-taylorista pela deflagração da atual crise capitalista, tendo em vista o prejuízo proporcionado pela produção em massa, típica deste padrão, à organização do trabalho. Em decorrência da suposta ineficiência deste modelo, a alternativa posta em ação se respalda em duas versões: combiná-lo com outras modalidades mais flexíveis ou sumariamente substituí-lo.

---

<sup>1</sup> De maneira geral, o termo "terceiro setor" é conceitualizado como organizações e/ou ações da "sociedade civil" (não estatais e não mercantis), envolvendo instituições como as fundações, as organizações não governamentais, as entidades privadas de assistência, as associações comerciais, entre outras.

As repercussões da experiência da “acumulação flexível” para o mundo do trabalho enquanto “característica da história recente” foram, segundo Harvey (1993:140-1), muito danosas, provocando alterações substanciais como “o solapamento do trabalho organizado, altos níveis de desemprego estrutural, retrocesso da ação sindical e a expansão do individualismo exacerbado”.

Diante da crise operada no âmbito da produção capitalista, alguns teóricos mais expressivos do "terceiro setor", a exemplo de Fernandes (1994), alegam que esta entidade, apesar de pertencer à esfera estrita da denominada "economia social", tem obtido significativa expressividade na América Latina, chegando até mesmo a adquirir destaque econômico equivalente à metade do PIB em alguns países desta região. Nesta mesma perspectiva, Gohn (1998), evidencia a centralidade do “terceiro setor” na área econômica, sobretudo nos países avançados, caracterizando-se por manter relevante desempenho no âmbito da economia formal. O argumento mais aguerrido, contudo, parte de Rifkin (1997), que constata um percentual de 10% da força de trabalho americana empregada no "terceiro setor", responsabilizando-o por isso pela vida cívica do país através da ampliação do "capital social" enquanto alternativa ao descenso do "capital de mercado" irreversivelmente comprometido pela perspectiva iminente do "fim dos empregos".

Todavia, contrapondo-se radicalmente a estas perspectivas que vêem o "terceiro setor" com uma significativa posição de destaque na economia capitalista, Antunes (1999), sinaliza sobretudo seus limites como alternativa de reposição de postos de trabalho no contexto do processo de desmantelamento do mundo do trabalho. Para ele, preferencialmente, as instituições do "terceiro setor", ao incorporarem apenas pontualmente frações de trabalhadores excluídos do sistema fabril face às atrocidades do *desemprego estrutural*, em efeito revela o seu traço de conivente *funcionalidade* ao mundo do capital, tendo em vista a incipiência da *economia solidária* frente à implacabilidade da lógica capitalista. Desta forma, o autor entende que o "terceiro setor", apenas no limite, permite aos

*trabalhadores excluídos* exercer atividades não lucrativas e não mercantis, proporcionando-lhes um reduzido grau de sociabilidade viabilizado pelo desenvolvimento do *trabalho concreto*, advertindo que, principalmente neste âmbito, se destaca a dimensão de *funcionalidade* dessas atividades "ao sistema, que hoje não quer ter nenhuma preocupação pública e social com os desempregados" (p.113).

Quanto ao segundo movimento constitutivo das estratégias implementadas à saída da crise e caracterizado pelas *mudanças na intervenção do Estado*, tem destaque a falência do modelo keynesiano de regulação estatal e o predomínio das teses neoliberais.

No âmbito deste segundo movimento, o "terceiro setor" surge no contexto da crise do modelo keynesiano vigente nos países de capitalismo avançado especificamente no bojo das alternativas de perfil neoliberal, apresentando-se como a solução dos conflitos sociopolíticos impulsionadores do processo de reforma do Estado capitalista, através da implementação de políticas sociais compensatórias. Essas alternativas tiveram inicialmente uma conotação *desestatizante*, passando logo em seguida a assumirem uma dimensão nitidamente *anti-estatal* ao sentirem-se revigoradas com o colapso do socialismo real e com a globalização da economia. A agenda neoliberal passa prioritariamente a se movimentar em direção ao estabelecimento de assegurar as condições objetiva ao denominado ajuste estrutural, enquanto imperativo ao saneamento da economia e da redução da inflação e do déficit público.

No que concerne à operacionalização destas mudanças estruturais no Brasil, tem-se que aqui o processo de reestruturação do capitalismo tardio também se verifica, se manifestando com um perfil peculiar e derivado primordialmente da condição periférica da sociedade brasileira, bem como do seu nível de desenvolvimento socioeconômico. Contrariamente aos países de capitalismo central que institucionalizaram o *Welfare State*, o Estado brasileiro não criou condições para a reprodução social da totalidade da força de trabalho. Deste

fato decorre a *sutileza* dos processos de “desregulação” e “flexibilização” operantes, os quais se encontram estrategicamente posicionados ao encobrimento do ideário neoliberal efetivamente em ação. Como assevera Netto:

“Aqui, um projeto burguês de hegemonia não pode, com a rude franqueza da Sr<sup>a</sup> Thatcher, incorporar abertamente a programática compatível com a ‘desregulação e a ‘flexibilização’ – ele deve travestir-se, mascarar-se com uma retórica, não de individualismo, mas de ‘solidariedade’, não de rentabilidade, mas de ‘competência’, não de redução de cobertura, mas de ‘justiça’ “ (Netto, 1996: 104).

Devido a efetiva materialidade das entidades do “terceiro setor” na sociedade brasileira contemporânea, caracterizada pelo dinamismo dos processos de flexibilização e desregulamentação do Estado, vale investigar mais detidamente o efetivo significado destas instituições públicas não estatais atuantes no contexto das reestruturações produtiva e estatal, identificando os reais objetivos que impulsionam os seus principais patrocinadores a institucionalizarem entidades desta natureza.

Nesta direção, pesquisando a bibliografia dominante sobre o tema, constata-se em princípio o surgimento do “terceiro setor” no Brasil na década de 90 estreitamente vinculado às proposições de melhoria social, traduzidas nas suas imponentes *promessas* que, conforme Falconer (1999:9), propõem fundamentalmente “a renovação do espaço público, o resgate da solidariedade e da cidadania, a humanização do capitalismo e a superação da pobreza”. Estas promessas são contudo, interpretadas por Montañó (2002:152), como *funcionais ao projeto neoliberal* por implicarem o processo de desresponsabilização do Estado nas respostas às demandas sociais, apresentando-se através do apelo ao voluntariado e à filantropia e revestidas de uma imagem nitidamente empresarial.

Desta forma, o “terceiro setor” emerge no Brasil escudado em pretensiosas proposições e sob o signo da *parceria* celebrada entre três instâncias

representativas da classe capitalista: as *entidades multilaterais*, as *empresas privadas* e o *Estado*, sendo as *entidades internacionais e multilaterais* as principais impulsionadoras do processo de institucionalização do "terceiro setor", não apenas na sociedade brasileira, mas no conjunto dos países que constituem o denominado "mundo subdesenvolvido". Neste âmbito, tem destaque o *Banco Mundial* ou *Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento* (BIRD) enquanto instituição internacional que mais tem investido recursos à consolidação do "terceiro setor" (*non-governmental organization sector*) no Brasil, iniciando seu intercâmbio de forma incipiente na década de 70 e logo o fortalecendo nos anos imediatamente posteriores,<sup>2</sup> culminando em 1983 com a instalação do *Comitê ONG banco Mundial*.

A justificativa apresentada pelo Banco Mundial em priorizar as ONGs nos seus projetos de desenvolvimento sustenta-se no reconhecimento de que estas organizações contribuem mais decisivamente em prol da qualidade, sustentabilidade e efetividade dos programas sociais propostos. Em decorrência desta constatação, vem impondo a participação dos governos nacionais ou — literalmente em conformidade com o documento da instituição<sup>3</sup> —, vem "recomendando imperativamente aos países-membros, a adoção de leis que estimulem o desenvolvimento das ONGs". Ainda segundo o documento em questão, o "terceiro setor" deve ser forte e vigoroso o suficiente a fim de "combater a ineficiência do setor público e apoiar o desenvolvimento da economia de mercado".

Além do Banco Mundial, outras agências multilaterais como o *Banco Interamericano de Desenvolvimento* em articulação com o *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (BID/PNUD), e a *Comissão Econômica para a*

---

<sup>2</sup> Segundo Malena (1995), entre os anos de 1973 e 1988, apenas 6% dos projetos envolviam colaboração de ONGs. Em 1993 contudo, houve a ampliação deste percentual para 1/3 e, em 1994, a cifra alcançou os 50%.

<sup>3</sup> Refiro-me ao documento do Banco Mundial intitulado *The World Bank's Partnership with Non-governmental Organizations*, de 1996.

*América-Latina e Caribe* (CEPAL), vêm promovendo o desenvolvimento do "terceiro setor" no Brasil e em toda a região latino-americana, no bojo das suas propostas de retomada do crescimento econômico e do combate à pobreza.<sup>4</sup> Para Petras (1999:49), todavia, "a questão dominante na agenda de financiamentos passa a ser o desenvolvimento econômico compatível com o 'livre mercado' e não a organização social para a transformação social".

Quanto às *empresas privadas*, estas têm incentivado de maneira significativa o desenvolvimento do "terceiro setor" no Brasil, sobretudo através do lema da *cidadania empresarial* enquanto ideologia utilizada para caracterizar as novas funções sociais da empresa capitalista no contexto da reestruturação produtiva, a qual fundamenta-se nas atividades de *responsabilidade social e ambiental*. Através da *cidadania empresarial*, as empresas passam a apoiar projetos sociais e a criar fundações ou instituições filantrópicas visando a um retorno, a médio ou a longo prazo, de maximização dos seus lucros operacionais. Nesta perspectiva, para Kameyama (2000:249-250), de maneira abrangente, as ações sociais das empresas subdividem-se em *internas*, ao objetivarem a motivação dos funcionários com vistas à otimização dos resultados; e *externas*, ao contemplarem a comunidade circunvizinha através da dinamização de atividades sociais nas áreas de saúde, educação e lazer.

Desta forma, no âmbito da "globalização econômica" ou "mundialização do capital",<sup>5</sup> as novas funções sociais assumidas pela empresa capitalista auxiliam na

---

<sup>4</sup> Segundo Pochmann (1998:140), *apud*, Simionatto & Nogueira (2001:150), para estas instituições, "a solução da pobreza e de seus complicadores é empurrada para fora do Estado, sendo a sociedade civil responsabilizada pelas soluções e enfrentamentos de novas e velhas formas de exclusão social mediante programas assistenciais e focalizados".

<sup>5</sup> O economista francês François Chesnais (1996), insurgindo-se contra a dimensão ideológica presente no termo "globalização" que implica a idéia de adaptação inexorável ao processo global, propõe em contrapartida a expressão "mundialização do capital", querendo através dela designar, simultaneamente, a sua filiação ao postulado clássico defendido pela economia política clássica (Smith, Ricardo) quanto à "anterioridade e a predominância do investimento e da produção em relação à troca" (p.06), como também, e principalmente, a atenção proporcionada pela tradição marxista "ao processo de centralização financeira e de concentração do capital nos planos nacional e internacional" (Idem).

concorrência acirrada por maiores índices de competitividade, fortalecendo com isso a sua imagem no interior da política de mercado. Além disso, o segmento empresarial tem defendido aguerridamente a *cidadania empresarial* como estratégia política antiestatal, apresentando-se nesta disputa como uma alternativa de intervenção social, difundindo uma ideologia privatista que ao mesmo tempo em que sugere a suposta incapacidade do Estado em gerir os negócios públicos, enaltece a eficiência do setor mercantil.

O tema da *cidadania empresarial* foi introduzido no Brasil em meados dos anos 80 pela *Câmara Americana do Comércio em São Paulo*, que instituiu posteriormente o *Grupo de Institutos, Fundações e Empresas* (GIFE) visando à promoção dos projetos de caráter social através da propagação dos incentivos que deverão ser auferidos pelas instituições que se habilitem a desenvolver ações concernentes à função de *responsabilidade social*.<sup>6</sup>

Finalmente no que refere ao Estado,<sup>7</sup> o "terceiro setor" reveste-se de importância estratégica no âmbito do processo de "reforma do Estado brasileiro" principiado em 1995 no governo de FHC onde, particularmente na instância correspondente à "nova administração pública" ou administração gerencial, situa-se como a organização dinamizadora do denominado *programa de publicização*. O argumento do governo à criação deste programa apóia-se no fato de que as atividades não-exclusivas do Estado operacionalizam-se com melhores e mais amplos resultados se forem executadas pelo "terceiro setor", tendo em vista a possibilidade de maior controle social por parte do cidadão, a eficiência da gestão e a qualidade dos serviços ofertados. Deste reconhecimento governamental,

---

<sup>6</sup> Para Neto & Froes (1999:94), o retorno dos investimentos sociais embutidos na prática da *responsabilidade social* desenvolvida pelas empresas, se traduzem principalmente em: ganhos de imagem corporativa; popularidade de seus dirigentes; melhor desempenho dos funcionários; maior disposição dos fornecedores em realizar parcerias; maiores vantagens competitivas; maior fidelidade dos atuais clientes e possibilidades de conquistas de novos clientes".

<sup>7</sup> A relação entre o "terceiro setor" e o Estado brasileiro irá ser devidamente abordada no próximo item.



decorre a prioridade proporcionada à celebração de parcerias com a sociedade civil.

O conjunto dos principais protagonistas diretamente responsáveis pelo desenvolvimento do "terceiro setor" no Brasil — constituído pelas agências multilaterais, pelas empresas privadas e pelo Estado —, conforme ficou demonstrado, efetivamente conseguiu atingir os seus objetivos propostos, tendo em vista o crescimento considerável destas entidades na sociedade brasileira contemporânea.<sup>8</sup>

Para encerrar este item, faz-se necessário recuperar, de maneira sinóptica, a argumentação desenvolvida por Montaño (2001 e 2002), acerca da dimensão ideológica e positivista presente na conceitualização do termo "terceiro setor", formulado pelos seus interlocutores mais representativos. Para ele, em efeito, a caracterização da expressão "terceiro setor" identificada à de "sociedade civil", e a admissão conseqüente da existência de um "primeiro setor" (o Estado) e um "segundo setor" (o mercado), culmina no processo de desistoricização da realidade, além de promover a segmentação da totalidade social e isolá-la dos processos sócio-econômicos vigentes. Nesta direção, o autor parte do princípio de que a terminologia "terceiro setor" representa na verdade *ações que expressam funções a partir de valores*, admitindo categoricamente que:

"o que é chamado de 'terceiro setor' numa *perspectiva crítica e de totalidade*, refere-se a um fenômeno real, ao mesmo tempo inserido e produto da reestruturação do capital, pautado nos (ou funcional aos) princípios neoliberais: *um novo padrão (nova modalidade, fundamento e responsabilidades) para a função social de resposta à 'questão social'*,

---

<sup>8</sup> Segundo Montaño (2002:205-6): "Estima-se hoje, no Brasil, que existam cerca de 400 mil organizações não governamentais (ONGs) registradas e cerca de 4 mil fundações [...] Praticamente 60% dessas entidades associadas à Abong (Associação Brasileira de ONGs) foram fundadas a partir de 1985, mostrando uma realidade histórica nova no nosso país — 15,4% dentre elas são 'novíssimas', tendo sido criadas de 1990 a fevereiro de 1994. Apenas 21% delas foram fundadas na década de 70".

*segundo os valores da solidariedade local, da autoajuda e da ajuda mútua"*  
(Montaño, 2002: 186 — grifos do autor).

## **2. O "terceiro setor" e a produção de serviços sociais no âmbito do processo da reforma gerencial do Estado**

Discorrendo sobre a importância das entidades do "terceiro setor" como produtoras de serviços sociais<sup>9</sup> no contexto da Reforma Gerencial em curso no Brasil desde a instalação do primeiro mandato do presidente FHC em 1995, Bresser Pereira & Cunil (1999:36), destacam três aspectos principais intrínsecos a estas instituições, reconhecendo-os como superiores em relação aos desenvolvidos pelo Estado. Nesta direção, segundo os autores, alistam-se os seguintes: *a pluralização da oferta de serviços sociais*, contrapondo-se à provisão monopolista e autoritária prevalecente no âmbito estatal; *a flexibilização e desburocratização da gestão social*, em oposição à prestação uniforme do serviço estatal; e *a responsabilidade de dirigentes e participantes da organização*, diferenciando-se da freqüente falta de iniciativa do servidor público estatal.

A argumentação elaborada pelos autores supramencionados acerca da maior e melhor exeqüibilidade das organizações públicas não estatais na prestação dos serviços sociais, referencia-se essencialmente no reconhecimento da falência ou crise por que passam os estados nacionais e, particularmente, o Estado brasileiro, inviabilizando a sua intervenção na área da prestação de serviços sociais públicos. Em decorrência desta constatação, Bresser Pereira (1998), estrutura um sofisticado arcabouço teórico, fundamentando, em conformidade às suas convicções ídeo-políticas, o seu ponto de vista quanto às razões/causas da crise da esfera estatal, sugerindo ao mesmo tempo alternativas operacionais de superação, através das proposições subjacentes na estratégia técnica-política concernente à Reforma Gerencial.

---

<sup>9</sup> Para Bresser Pereira & Cunil (1999), as instituições públicas não estatais são concebidas no processo da reforma gerencial a partir de duas modalidades distintas: como *controle social* e como *produção de serviços sociais*. Particularmente neste item e, de forma geral no conjunto do texto, a análise do "terceiro setor" estará referenciada na segunda dimensão.

Desta maneira, para o ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), as alternativas de reformas acionadas pelos representantes dos países latino-americanos e do leste europeu à superação da crise do Estado — instalada fundamentalmente, segundo o autor, devido "à crise fiscal, ao esgotamento de suas formas de intervenção e à obsolescência da forma burocrática de administrá-lo" (p.36) —, tiveram dois desdobramentos distintos: o primeiro, liderado pela "aliança-liberal", configurada nos anos 80, que determinou reformas orientadas estritamente para o mercado (liberalização comercial, privatização, desregulamentação), podendo ser entendidas como medidas integrantes da política neoliberal correspondente ao ajuste estrutural; e o segundo, representado pela "aliança-social-liberal, celebrada na década de 90, tinha como proposta essencial a *Reconstrução do Estado*, significando exatamente:

"recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social por meio de contratação de organizações públicas não estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração gerencial" (1998:39).

Conforme o autor, a efetiva execução do conjunto dessas medidas (que foi aprovada pelas elites internacionais)<sup>10</sup> proporcionaria o processo de refuncionalização do Estado brasileiro, fazendo-o transitar da função original de promotor direto do desenvolvimento econômico e social (Estado Burocrático), para a de regulador e facilitador do desenvolvimento social (Estado Gerencial).

Detendo-se particularmente na crise instaurada no Brasil contemporâneo, Bresser Pereira ressalta em princípio o seu caráter paradigmático em relação à grande crise mundial dos anos 80, sendo deflagrada em 1979 em consequência

---

<sup>10</sup> Segundo Bresser Pereira (1998:39), a proposta da *Reconstrução do Estado* foi plenamente implementada. Neste sentido, "o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento tornaram os empréstimos para a reforma do Estado prioritários. As Nações Unidas promoveram uma assembléia resumida sobre a administração pública. Muitos países criaram ministérios ou comissões de alto nível encarregadas da reforma do Estado. O *World Development Report* de 1997 tinha como título *Rebuilding the State*".

do segundo choque do petróleo, e "caracterizando-se pela perda da capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado" (p.40). Prosseguindo, admite que na esteira das crises desencadeadas no países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, a crise brasileira assentou-se em quatro aspectos centrais: *crise fiscal*; caracterizando-se pela perda do crédito público; *crise do modo de intervenção do Estado*, manifestando-se através do esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações; *crise da forma burocrática do Estado*, que para o autor reapareceu fortemente no final da década de 80 "em função do retrocesso burocrático representado pela Constituição de 1988"<sup>11</sup> (p.41); e *crise política*, constituindo-se de três fases: a crise de legitimidade do regime militar, a crise populista de adaptação ao regime democrático, e a crise moral relativa ao *impeachment* do presidente Collor.

Como alternativa à nefasta repercussão que o conjunto destas crises provocou no país, impedindo o seu pleno desenvolvimento, com destaque à crise burocrática que contribuiu decisivamente à permanência simultânea do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático e assim comprometendo drasticamente o eficaz desempenho da administração pública brasileira, o autor propõe a Reforma Gerencial, entendida como dimensão administrativa do processo de reforma do Estado.

Bresser Pereira evidencia então o objetivo precípua da Reforma Gerencial: *a consolidação da cidadania no Brasil*, a qual será alcançada através da adoção de mecanismos modernos, viabilizadores de respostas mais democráticas e eficientes às demandas sociais. Nesta direção, sua maior expectativa é a de que

---

<sup>11</sup> O ex-ministro assevera que a Constituição de 1988 consolidou um burocratismo sem precedentes na história brasileira. Para ele, a crise da administração pública burocrática iniciou-se no regime militar devido à incapacidade dos governantes em combaterem o patrimonialismo, o qual apresentava-se travestido de clientelismo e fisiologismo. Contudo, houve um acirramento desta crise quando "a partir da Constituição de 1988 se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremado" (p.43). Prossegue ainda afirmando que o retrocesso consolidado na Constituição de 1988 deveu-se, sobretudo à implantação de "uma administração pública centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta" (p.175).

esta modalidade de administração pública se torne a "segunda grande reforma", sucedânea portanto da Reforma Burocrática institucionalizada na conjuntura autoritária dos anos 30 e caracterizada pela implantação do serviço público profissional. Dessa maneira, constituindo-se presumivelmente a Reforma Gerencial na "segunda grande reforma", suas aspirações são de que ela efetivamente "mude as instituições para permitir que os administradores públicos possam gerenciar com eficiência as agências do Estado e colocá-las a serviço da cidadania" (p.17).

Para o autor, a Reforma Gerencial possui como documento de referência nuclear o denominado *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, aprovado em setembro de 1995 onde, através dele, o governo definiu as instituições e criou as diretrizes com vistas à implantação de uma administração pública gerencial que peculiariza-se, além de outras especificidades, por "buscar inspiração na administração das empresas privadas" (p.17).

Bresser Pereira menciona as três modalidades de administração pública operacionalizadas no Brasil, distinguindo-as: a *patrimonialista*, que faz uso privado do patrimônio público; a *burocrática*, que se baseia em um serviço civil profissional ou racional-legal; e a *gerencial*, também denominada de "nova gestão pública".

A administração burocrática, segundo o autor, mostrou-se inconsistente na sociedade brasileira por não permitir o adequado acompanhamento do Estado ao ritmo acelerado das transformações tecnológicas impulsionadas pela "globalização", suscitando por isso, ora o descumprimento das suas normas, ora a criação de reformas intermediárias, a exemplo da Reforma Desenvolvimentista, ocorrida no Brasil em 1967 (no contexto militar-autoritário).<sup>12</sup> Nos anos 80, todavia,

---

<sup>12</sup> Bresser Pereira (1998) faz enormes exaltações à Reforma Desenvolvimentista implantada pelos governos militares, vendo-a como o primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Para ele, à época desta reforma operada pelo Decreto-lei 200/67: "Toda a ênfase foi dada à descentralização [...] a partir do pressuposto da rigidez da administração direta [...] Nas unidades descentralizadas, foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho[...] buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado,

tem início a Reforma Gerencial nos países da OCDE, estendendo-se em seguida para o Brasil nos anos 90. Com ela, constituiu-se enfim "todo um quadro teórico e uma prática administrativa que, nos quadros da democracia, visam a modernizar o Estado e tornar sua administração pública mais eficiente e voltada para o cidadão-cliente" (p.21).

Conforme Bresser Pereira, a Reforma Gerencial possui três dimensões: a cultural, a institucional e a dimensão-gestão. A *dimensão cultural* visa, de maneira simultânea, a dizimar os resquícios da prática patrimonialista (clientelismo e fisiologismo) e a possibilitar a transmutação da cultura burocrática para a gerencial. A *dimensão institucional* possui como propósito central a criação de instituições normativas e organizativas que viabilizem a gestão. Finalmente a *dimensão-gestão* tem como objetivo principal concretizar as propostas gerenciais no sentido de oferecer à sociedade um serviço público de melhor qualidade ao cidadão-cliente. Para a objetivação deste propósito, " a implantação das agências autônomas, ao nível das atividades exclusivas do Estado, e das organizações sociais, no setor público não-estatal, será a tarefa estratégica" (p.25-6).

Dando continuidade à sua análise acerca da estrutura da Reforma Gerencial, o ex-ministro faz referência ao marco teórico típico desta modalidade de administração pública, cuja função é possibilitar a delimitação da área de atuação do Estado e a definição das atividades, propriedades e instituições contempladas.

Nesta perspectiva, identifica três tipos de atividades: "as atividades exclusivas, os serviços sociais e científicos não exclusivos ou competitivos e a produção de bens e serviços para o mercado" (p.95). Referenciando-se em Max Weber, define o Estado como uma entidade monopolista por basear-se na concentração do monopólio legítimo da violência.

---

e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial" (p.172).

Decorrente desta concepção, entende as atividades exclusivas do Estado "como as atividades monopolistas em que o poder do Estado é exercido" (p.96), exemplificando-as: a legislação, a justiça, a segurança etc. Em oposição às atividades exclusivas do Estado, destaca a produção de bens e serviços para o mercado, a qual, com exceção do modelo soviético, foi freqüentemente desenvolvida pelas empresas privadas, mas que em meados do século XX recebeu considerável atenção por parte do Estado, apenas sendo suspensas nos anos 80 devido à crise fiscal que o condicionou a realizar a privatização das empresas estatais.

Sobre a tendência contemporânea de privatização das instituições estatais, o autor parte da constatação de que.

"Durante muito tempo, estatização e publicização foram objeto de amplo debate ideológico. Hoje este debate está superado. *Existe um relativo consenso de que é necessário privatizar — dada a crise fiscal — é conveniente privatizar, devido à maior eficiência e à menor subordinação a fatores político das empresas privadas.* O único setor da produção de bens e serviços para o mercado, sobre o qual pode haver dúvidas legítimas acerca da conveniência de privatizar, é o dos monopólios naturais. Nestes, para se poder privatizar, é necessário estabelecer agências reguladoras autônomas, que sejam capazes de impor os preços que prevaleceriam se houvesse mercado" (1998:98 — grifos nossos).

Quanto às atividades que intermedeiam as atividades do Estado e do mercado, situa os serviços das áreas social e científica, os quais não envolvem diretamente o poder do Estado. Para o autor, se incluem nessa categoria "as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural etc."

(p.91). Diante desses serviços, argumenta que enquanto o seu financiamento pode constituir um encargo do Estado, sua execução absolutamente não o é.

Acerca da configuração que estas atividades terão no âmbito da Reforma Gerencial, Bresser Pereira argumenta que:

"não há razão para que tais atividades permaneçam dentro do Estado e seja monopólio estatal. Mas também não se justifica que sejam privadas — ou seja, voltadas para o lucro e o consumo privado —, uma vez que são freqüentemente, atividades fortemente subsidiadas pelo Estado, além de contarem com doações voluntárias da sociedade. Por isso, a reforma do Estado nessa área não implica privatização, mas "publicização" — ou seja, transferência para o setor público não estatal" (1998:99).

No que refere às mudanças na delimitação e conceituação das áreas, atividades e propriedades integrantes do marco institucional da Reforma Gerencial, o ex-ministro justifica que elas se apóiam fundamentalmente no princípio da descentralização política e administrativa, concebida como recurso estratégico de afirmação da democracia.

Decorrente da centralidade que assume a política de descentralização no arcabouço da Reforma Gerencial sobressai às *organizações sociais* enquanto instituições estratégicas do processo de transformação dos serviços sociais e científicos então estatais em entidades públicas não estatais ou agências do "terceiro setor". Estas instituições são constituídas pelas associações comunitárias, associações de caridade, ONGs, fundações empresariais e Organizações de Serviços Públicas Não estatais (OSPNEs). Segundo o autor, estas instituições, ao serem qualificadas como organizações sociais, transformam-se automaticamente em entidades públicas, mas de direito privado, tornando-se, por conseguinte plenamente habilitadas a firmar um contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor, adquirindo a partir daí direito legal de participar do orçamento do Estado.



Para Bresser Pereira, as possibilidades de expansão das organizações sociais enquanto agências integrantes da forma de propriedade pública não-estatal, ampliam-se consideravelmente por ocasião da atual crise do Estado Social e da reconhecida incapacidade do mercado em atender os serviços básicos de cidadania, além da tradicional qualidade e eficiência destas entidades na prestação de serviços sociais e científicos. Por isso, em conformidade com o *Plano Diretor*, o autor admite que:

"no setor dos serviços não exclusivos de Estado, a propriedade deverá ser em princípio pública não estatal e assumir a forma de organizações sociais. O fato de ser pública não estatal implicará a necessidade de a atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado. O controle do Estado, entretanto, será necessariamente antecedido e complementado pelo controle social direto, derivado do poder dos conselhos de administração constituídos pela sociedade. E o controle do mercado se materializará na eventual cobrança de serviços prestados e principalmente na competição entre as entidades. Dessa forma, a sociedade estará permanentemente atestando a validade dos serviços prestados, ao mesmo tempo que se estabelecerá um *sistema de parceria*<sup>13</sup> ou de cogestão entre o Estado e a sociedade civil" (1998:243 — grifo nosso).

A transformação das entidades estatais em agências públicas não estatais e a institucionalização das organizações sociais constitui o *programa de publicização*<sup>14</sup> que, conforme o ex-ministro foi concebido para ser uma alternativa, respectivamente "ao estatismo, que pretende tudo realizar diretamente pelo

---

<sup>13</sup> De acordo com o documento BRASIL (1996), o *sistema de parceria* constitui uma das quatro principais áreas da política social do governo FHC. As outras três áreas são: articulação entre planos econômicos e projetos sociais; busca da eficiência e racionalização das políticas sociais; e ações focalizadas de combate à fome e aos bolsões de pobreza.

<sup>14</sup> O *programa de publicização* consiste na principal atividade do denominado setor de Serviços Não exclusivos, o qual integra o Modelo Conceitual da Reforma Gerencial. Os demais setores são: o Núcleo Estratégico, as Atividades Exclusivas e a Produção de Bens e Serviços para o Mercado.

Estado, e à privatização, pela qual se pretende tudo reduzir à lógica do mercado e do lucro privado" (p.246).

Desta forma, em linhas gerais, o processo de constituição das organizações sociais envolve sete fases principais: a decisão do governo, a criação da entidade pública não estatal; a proposta de publicização; a aprovação legal; o inventário simplificado; a implementação do contrato de gestão; a gestão do contrato de gestão; e a gestão das organizações sociais.

Referenciando-se nas indicações do principal ideólogo da Reforma Gerencial do Estado brasileiro, pode-se conclusivamente admitir que a estruturação do seu arcabouço técnico-político conjuga fundamentalmente quatro processos interdependentes: *a redução do grau de interferência do Estado*, através da adoção de programas de desregulação e realização de reformas orientadas para o mercado; *o aumento da governança do Estado*, viabilizado pela implementação de políticas públicas de forma eficiente e em parceria com a sociedade; *o aumento da governabilidade do Estado*, que visa a impulsionar o fortalecimento da capacidade política do governo em intermediar interesses e alcançar legitimidade; e *a redefinição das funções do Estado*, implicando na redução de suas dimensões e, sobretudo, do seu contingente de pessoal, mediante a implementação de programas de privatização, terceirização e publicização.

### **3. A institucionalização do "terceiro setor" no sistema de proteção social público: o retrocesso da seguridade social.**

A recuperação dos aspectos centrais que estruturam a Reforma Gerencial do Estado brasileiro, desenvolvida no item anterior, evidenciou de maneira suficientemente explícita o fato relativo à lógica privatista<sup>15</sup> enquanto característica

---

<sup>15</sup> Analisando a Reforma Gerencial proposta por Bresser Pereira e implantada no governo FHC, Oliveira (2000:147), faz as seguintes considerações: "Qual é o coração da matéria? O mercado, idealizado, e a competição que se dá nos mercados. O que está por trás de tudo é a concepção liberal clássica de que o

mais marcante desta modalidade de reforma estatal, tornando-a por isso conivente e interlocutora do movimento contemporâneo de liberalização das forças do capital do poder regulacionista estatal constitutivo do processo de mundialização do capital. Neste sentido, vale ressaltar o descaso dos fautores desta modalidade de reforma quanto ao reconhecimento da primazia da falência econômica mundial no contexto da crise, atribuindo fundamentalmente ao Estado a responsabilidade do colapso econômico-político mundial.

Assim, na esteira deste processo de contotação mundial, o governo brasileiro, ao caracterizar as políticas sociais como serviços competitivos ou não exclusivos, e ao promover a transferência das entidades públicas prestadoras dessas políticas para o setor público não estatal mediante sua transformação em organizações sociais de direito privado, altera significativamente a natureza da relação e do compromisso tradicionalmente assumido pelo Estado com essa área, realizando uma profunda mudança estrutural ao definitivamente institucionalizar o "terceiro setor" no sistema de proteção público.

A conseqüência mais direta e, portanto, nevrálgica, dessa reorientação institucional, culmina no que Nogueira (2000:12), denomina de "contrafação da política de seguridade social", que implica a sua transformação numa espécie de "solidarismo social" através do apelo à parceria com a "sociedade civil", consolidando com isso a tendência neoliberal dominante de desresponsabilização estatal. Diante deste fato crucial, sobressai a indagação acerca das possibilidades de convivência entre as políticas sociais públicas e os interesses mercadológicos hegemônicos.

As políticas sociais efetivadas no Brasil desde a sua institucionalização oficial em 1930, no âmbito da consolidação do Estado intervencionista iniciado no governo Vargas, teve como característica distintiva a estratificação,

---

mercado é o lugar da autonomia do indivíduo, mas não do cidadão [...] Não é necessário disfarçar-se mais em apelos da razão: direta e cruamente os interesses dos dominantes se apresentam".

fragmentação<sup>16</sup> e discriminação — condicionando Faleiros (1996), a admitir que as políticas sociais do capitalismo periférico brasileiro são “categoriais” (por segmentos), e formuladas segundo critérios clientelísticos e burocráticos. Contudo, mais adiante, no contexto do pós-64 correspondente à "autocracia burguesa", elas alcançam uma considerável expansão quantitativa e qualitativa ao envolver um contingente expressivo de segmentos sociais e a dinamizar uma heterogeneidade de benefícios sociais, apesar do atrelamento ao grande capital. Finalmente, com a Constituição federal outorgada em 1988 através da inauguração da seguridade social e sua proposta de universalização dos serviços sociais, as políticas sociais registram um salto qualitativo ao mesmo tempo que experimentam, com a Reforma Gerencial do Estado, um expressivo retrocesso, tendo em vista a emergência das organizações sociais (o "terceiro setor") e sua política social focalizada, descentralizada e privatizada.

Assim, a seguridade social brasileira, no âmbito da Reforma Gerencial, é vítima de uma árdua campanha de despolitização,<sup>17</sup> de desestruturação e de deslegitimação, a exemplo do ocorrido com a Constituição federal, que foi concebida como um "retrocesso histórico", sendo arbitrariamente obliterada através de uma avalanche de medidas provisórias que vêm descaracterizando a institucionalização dos direitos soberanamente consagrados. Este fato esdrúxulo levou Comparato (1999:15), a proclamar o seu epitáfio, admitindo que "ela continuará a fazer parte, materialmente, do mundo dos vivos, mas será um corpo sem alma [...], continuaremos, por dever de ofício, a fazer de conta que vivemos num Estado constitucional". Contudo, não obstante o ataque realizado

---

<sup>16</sup> Para Fleury (1994:196), a estratificação e a fragmentação verificadas no sistema de proteção social brasileiro e latino-americano, não decorreram apenas da lógica de cooptação estatal, mas fizeram parte "da constituição do sistema político como um todo, incluindo a ação dos sindicatos e dos partidos políticos, que atuavam dentro da mesma rede de clientelas, de forma a aumentar os privilégios corporativos".

<sup>17</sup> Analisando os mitos difundidos pela ideologia neoliberal nos debates contemporâneos sobre a seguridade social, Viana (1999), situa o da *despolitização*, vendo-o como o mais sutil e profundo ataque à seguridade social, caracterizando-se pela primazia concedida ao aspecto técnico. "A seguridade social, como objeto de análise, é capturada por uma abordagem que enfatiza relações numéricas, simulações, variáveis organizacionais etc. Termos como eficiência, custo, capitalização, substituem, no vocabulário dos especialistas, noções menos quantificáveis que antes se associavam estreitamente à proteção: integração social, solidariedade, bem-estar".

simultaneamente à Carta Constitucional e à concepção de seguridade social nela inscrita, o texto da reforma é pródigo da retórica dos direitos sociais e da cidadania (principalmente na dimensão do "cidadão-cliente"), evidenciando a funcionalidade que esta linguagem possui no contexto da democracia política, tendo em vistas a busca de legitimação do poder político.

Retomando a questão pertinente ao desmonte da seguridade social, que movimenta-se favorecido pela orientação ídeo-política da reforma, tem-se que este fenômeno aparentemente paradoxal consiste na verdade num processo unitário e congruente à orientação neoliberal imprimida pelo governo, ao configurar-se em estreita vinculação à institucionalização do "terceiro setor". Isto é, ao tempo em que se verifica a ampliação dos serviços sociais públicos nas áreas da saúde, previdência e assistência, institui-se políticas sociais focalizadas, agenciadas pelas entidades públicas não estatais, sob a alegação mercadológica da eficiência da gestão, da maior autonomia e da qualidade dos serviços que oferecem, em relação às implementadas pelas instituições estatais.

Neste sentido, o referido processo enformado paralelamente pela expansão (institucionalização) do "terceiro setor" e pela regressão da seguridade social na trajetória da reforma gerencial do Estado brasileiro, materializa-se por um lado através da estruturação/desestruturação da seguridade social e, por outro, referenciado na consolidação da legislação (marco legal) relativo ao "terceiro setor". Para configurar didaticamente a estruturação deste processo, abordaremos em princípio o perfil da seguridade social adquirido com a Constituição Federal de 1988 e as mudanças recessivas de cariz constitucional/legal que a atingiram. No segundo momento, trataremos da consolidação institucional do "terceiro setor".

Assim, conforme Mota (1995:139), a década de 80 vivenciou significativas inflexões políticas que sinalizaram para a emergência da *crise da previdência*, impulsionando a Assembléia Nacional Constituinte a realizar reformas e a inserir na Constituição de 88 um *sistema de seguridade social* caracterizado como "um conjunto integrado de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinadas

a assegurar os direitos relativos à saúde, a previdência e à assistência" (art. 194, seção II, título VIII). Desta forma, a Carta Magna de 88 promove profundas alterações na tradicional concepção da proteção social, a qual era interpretada unilateralmente como um seguro social, não implicando a obrigatoriedade da intervenção estatal.

A partir desta nova compreensão de seguridade social, a Constituição federal, no âmbito do parágrafo único do artigo 194, a organiza referenciada nos seguintes *objetivos*:

"universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados".

Em seguida, no artigo 195, define-se aspectos relativos ao seu *financiamento*, a partir do entendimento de que:

"a seguridade será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" [incorporando também a contribuição] dos empregadores [...] e dos trabalhadores".

Posteriormente, em 24 de julho de 1991, a *Lei nº 8.212* (Lei Orgânica da Seguridade Social) é instituída e pauta-se na reafirmação integral dos princípios orçamentários definidos na Constituição. Todavia, em dezembro do mesmo ano, o *Decreto nº 356* altera a sua estrutura de financiamento, determinando que caberá à União apenas a cobertura de "eventuais insuficiências financeiras", tendo em vista a transferência dos recursos da seguridade social — arrecadados através da

Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) — para financiar ações que deveriam ser realizadas com recursos fiscais (impostos). Esta reorientação da política orçamentária da seguridade social dá início ao processo de *desresponsabilização estatal*, tendo em vista o descumprimento do governo com os compromissos originariamente assumidos com esta política pública no âmbito da Carta Constitucional.

Em seguimento à caracterização constitucional da *política de seguridade social*, constituem-se os regimentos relativos a cada uma das áreas que a integram. Neste sentido, a *saúde* é concebida na Constituição federal (em seu artigo 196, seção II, título VIII) como:

"direitos de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

Em seguida, este regimento é regulamentado pela *Lei nº 8.080*, de 19 de setembro de 1999, chamada de *Lei Orgânica da Saúde* (LOS), que trata da constituição do *Sistema Único de Saúde* (SUS) onde, em conformidade ao artigo 200 da Carta Magna, tem as seguintes competências:

"controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos; executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador; ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde; participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico; fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano; participar do controle e fiscalização da

produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos; e colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o trabalho".

Nesta perspectiva, o texto constitucional sobre a política de saúde incorpora majoritariamente as reivindicações do movimento da Reforma Sanitária, definidas na VIII Conferência de Saúde ocorrida em 1986, em detrimento dos interesses empresariais da área hospitalar, propondo essencialmente a universalização do acesso e a concepção de saúde como direito social e dever do Estado.

Não obstante esse avanço legal, Bravo (2000:105), em estudo recente, admite que a face *universalista* da saúde, concebida na Constituição de 88, "se encontra vazia de conteúdo concreto e destituída de mecanismo para ser colocada em prática". Em razão deste fato, têm destaques efetivos as dimensões *previdencialista-assistencialista* e *privatista*, com os interesses filantrópico e mercadológico em franca ascensão. Neste contexto conflituoso, o SUS permanece inoperante em função da desregulamentação dos dispositivos constitucionais e legais, havendo um descumprimento generalizado do governo nas ações de saúde.

No que refere à *previdência social*, tem-se que esta política social já vinha registrando avanços consideráveis à época pré-constitucional, cujo exemplo paradigmático é a *Lei de Diretrizes e Bases da Seguridade Social*, editada em 1997, sendo mantida na Carta Constitucional de 1988. As disposições que lhe dizem respeito estão sistematizadas respectivamente nos artigos 201 e 202 (seção II e título VIII). Nesta direção, inicialmente o artigo 201 diz que:

"os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a: cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes de trabalho, velhice e reclusão; ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda; proteção à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em



situação de desemprego involuntário; e pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes [...]"

Quanto ao artigo 202, ao dispor sobre as *condições de aposentadoria*, assevera essencialmente que:

"É assegurada a aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais [...]"

Contudo, à revelia do grau de consciência e mobilização política dos usuários da previdência — pelo menos em relação aos da saúde e da assistência —, o governo vem implementando reformas de caráter explicitamente recessivo, escudado, sobretudo em pseudo pressupostos, a exemplos dos relativos ao déficit previdenciário, ao elevado coeficiente de dependência expresso na relação ativo/inativo de 2:1, e à carga excessiva de contribuição social das empresas. Por intermédio deles, o governo impõe o seu projeto de Reforma Previdenciária, consolidado na *Emenda Constitucional nº 20* de 1992 que, segundo Cabral (2000:132), "não altera o corpo de princípios assentados no artigo 194 da Constituição, mas, na realidade, ao submeter o direito — antes assegurado pelo Estado — ao equilíbrio das contas da previdência, subverte o direito social firmado constitucionalmente". De maneira abrangente, a Reforma da Previdência social tem se pautado, sobretudo no aumento das alíquotas de contribuição para os trabalhadores, na tributação de servidores passivos, na ampliação do tempo de serviço (substituindo-o pelo tempo de contribuição), e na privatização de alguns seguros.

Quanto à *assistência social*, os aspectos referentes à sua *conceituação e objetivos* localizam-se no artigo 203 (seção IV, título VIII) do texto constitucional, sendo regulamentados através da *Lei nº 9.720*, assegurando que:

"A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, [tendo] por *objetivos*: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei".

O artigo 204, por sua vez, ocupa-se da definição das *ações governamentais* pertinentes à área, organizado-as em duas diretrizes estratégicas:

"*descentralização político-administrativa*, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; e *participação da população*, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis".

Esta lei é posteriormente regulamentada pela *Lei nº 8.742*, de 07 de dezembro de 1993, denominada *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*, definindo no seu primeiro artigo que:

"A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas".

A LOA reafirma desta maneira a concepção da assistência social definida na Constituição, complementando-a através da criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e dos fóruns de discussão. O entendimento da assistência como direito, presente no texto constitucional e posteriormente regulamentado pelas LOAS representa, conforme Ferreira (2000:140), “o fim da travessia do deserto, já que tal reconhecimento, possuindo um significado político e social inquestionável, apresenta-se como a ocasião privilegiada para superar sua compreensão corrente como dever moral de ajuda e entendê-la como dever legal de garantia de benefícios e serviços sociais”.

Contudo, a LOAS viu-se prejudicada e, até mesmo impedida em efetivar os seus princípios, tendo em vista a absoluta priorização dada pelo governo FHC ao *Programa Comunidade Solidária* (PCS), que se caracteriza pelo desenvolvimento de ações emergenciais em parceria com a sociedade civil, com vistas ao enfrentamento da pobreza vigente na sociedade brasileira.<sup>18</sup>

A efetiva desfiguração da política de seguridade social, conforme ficou demonstrado através da análise das complexas condições objetivas em que se encontram as áreas da saúde, previdência e assistência social, às quais vêem-se impossibilitadas de concretizarem as deliberações originariamente definidas na Constituição federal e nas conseqüentes regulamentações complementares, culmina no que Mota (2000:06), denomina de *crise da seguridade social*, instaurada nos anos 90 e favorecida pela associação entre a burocracia estatal e o grande capital, desenvolvendo-se ancorada no lema da inviabilidade financeira do sistema. Para a autora, esta crise constitui, em essência, um movimento com *duas direções*:

---

<sup>18</sup> Para Silva (2001:90), o PCS, “[...] longe de representar uma proposta articulada com uma política econômica macroestrutural [...] restringe-se a ações emergenciais e circunstanciais que pretendem sobretudo ‘compensar’ setores já estruturalmente vulnerabilizados em decorrência dos efeitos perversos de políticas econômicas de flexibilização, fragmentação e precarização das condições de trabalho[...] Esse quadro é agravado ainda mais com a desresponsabilização crescente do Estado em relação ao enfrentamento da complexa questão social que se configura na contemporaneidade”.

"uma que expõe as contradições do próprio discurso oficial, qual seja, a invocação da cidadania e a supressão das condições que assegurariam o seu exercício, dotando o conceito de cidadania de um outro significado que é o do acesso ao consumo de serviços sociais; e a outra que retira do horizonte político a responsabilização pública do Estado na gestão estatal da força de trabalho, transferindo-a para a esfera privada e individual que passa a ser qualificada como ambiente de intervenção da sociedade civil, conceituada como esfera não-estatal".

Sobre a configuração da *crise da seguridade social* desenvolvida pela autora supracitada, tem-se que a caracterização da primeira direção perpassa integralmente a dinâmica das áreas em questão, verificando-se como maior intensidade no âmbito da previdência social onde a lógica privatizante torna-se mais evidente em função do grande destaque concedido ao *sistema de capitalização* (ênfase na previdência complementar) em detrimento do *sistema de repartição simples* (ênfase no contrato de gerações). Quanto à segunda direção ressaltada, esta manifesta-se com maior grau de consistência respectivamente na saúde, com a inserção da categoria dos agentes comunitários e dos cuidadores sociais para o desenvolvimento de atividades profissionais, e de maneira excepcional na assistência social, através do Programa Comunidade Solidária. Todavia, há um traço comum, presente na dinâmica das duas direções delineadas, traduzida na redução dos custos do Estado e implicando a desresponsabilização estatal com a política de seguridade social.

Paralelo à desestruturação da política de seguridade social, assiste-se ao fortalecimento do "terceiro setor" através do desenvolvimento de uma extensa e diversificada legislação, a qual foi amplamente analisada por Szazi (2000), sob o patrocínio do GIFE. Para efeito analógico com o processo de desregulamentação ocorrido no contexto da seguridade social, faremos destaque e considerações sobre algumas das leis mais importantes.

Neste sentido, a *Lei nº 9.608*, de 18 de fevereiro de 1998, ocupa-se em regulamentar o *Serviço Voluntário*, o qual consiste numa atividade que não implica em remuneração. Trata-se de uma atividade desenvolvida por iniciativa e motivação estritamente pessoal, não gerando vínculo empregatício nem obrigações de ordem trabalhista e previdenciária. Um índice significativo do trabalho realizado pelas entidades do "terceiro setor", provém da atividade voluntária, variando em extensão conforme a natureza da atividade.

A *Lei nº 9.637*, de 15 de março de 1998, qualifica como *organizações sociais* pessoas jurídicas de direito privado. Segundo esta lei, as organizações sociais devem ser constituídas sob a forma de associações civis sem fins lucrativos, que se habilitam à administração de recursos humanos, instalações e equipamentos pertencentes ao Poder Público e ao recebimento de recursos orçamentários para a prestação de serviços sociais. A lei foi particularmente articulada pelo ex-ministro Bresser Pereira.

A *Lei nº 9.790*, de 23 de março de 1999, qualifica pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). O artigo 9º desta lei instituiu o denominado *termo de parceria*, a ser firmado com o Poder Público. Através dela, tornou-se mais clara a distinção entre organizações sem fins lucrativos que servem aos seus membros (corporativa) e entidades que servem ao público, definindo as regras para o acesso aos recursos públicos.

Estreitamente vinculada e, até mesmo em complementaridade a essa legislação, estrutura-se uma outra que determina a transferência de recursos públicos para o "terceiro setor", já incorporada no texto constitucional. Ainda no âmbito do fomento proporcionado pelo Estado às entidades do "terceiro setor", sobressaem uma heterogênea modalidade de cooperação e financiamento, tais como: auxílios e contribuições; subvenções sociais; convênios; contratos de gestão; isenção de impostos etc.

Assim, tendo em vista a estreita relação existente entre o fortalecimento da legislação referente ao "terceiro setor" e a fragilidade da que enforma a seguridade social no contexto da Reforma Gerencial do Estado, cuja tônica é a desresponsabilização da instituição estatal nas ações públicas, admite-se, em correspondência ao ponto de vista de Nogueira (2000), que este fenômeno descaracteriza a seguridade social, transmutando-a numa espécie de "solidarismo social" pautado na hegemonia do "terceiro setor" no processo de implementação das políticas sociais. Contudo, refletindo sobre este mesmo fato, Montaño (2000:185), alega, no entanto que esta mudança resulta fundamentalmente da "alteração de um padrão de resposta social à 'questão social' ", inserido no processo mais amplo de desestruturação do capital onde, nesta configuração, a reforma do Estado representa a instância mais particular.

## Referências Bibliográficas

- ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho (Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho)*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.
- BANCO MUNDIAL. *The World Bank's Partnership with Non-governmental Organizations*. Washington, D. C. Poverty end Social Policy Department, 1996.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. *Por um Brasil mais justo*. Ação Social do Governo. Brasília, Presidência da República, 1996.
- BRAVO, M<sup>a</sup> Inês S. "As políticas brasileiras de seguridade social: saúde", *in Capacitação em Serviço Social e Política Social*, módulo 3. — Brasília, UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000, pp. 103-115.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.
- BRESSER PEREIRA, L. C. & GRAU, N. C. *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- CABRAL, M<sup>a</sup> do Socorro R. "As políticas brasileiras de seguridade social: previdência social", *in Capacitação em Serviço Social e Política Social*, módulo 3. — Brasília, UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000, pp. 117-135.
- CASTEL, Robert. "As metamorfoses do trabalho", *in* FIORI, J. Luís (org.) *Globalização: o fato e o mito*. Rio de Janeiro, EdUERJ, 1998, pp. 147-163.

- CHESSNAIS, François. "A globalização e o curso do capitalismo de fim de século", *Economia e Sociedade* n.05. São Paulo, Campinas, dezembro de 1995, pp. 01-30.
- COMPARATO, F. Konder. "Réquiem para uma Constituição", in LESBAUPIN, Ivo (org.) *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*, 3ª ed., Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1999, pp. 15-23.
- CUNHA, R. Evangelista da. "O financiamento de políticas sociais no Brasil", in *Capacitação em Serviço Social e Política Social*, módulo 3. — Brasília, UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000, pp. 87-102.
- FALCONER, A. Pablo. "A Promessa do Terceiro Setor". São Paulo, USP/FEAC, 1999. Dissertação de Mestrado, mimeo.
- FALEIROS, V. de Paula. *O que é Política Social?* São Paulo, Brasiliense, 1996. (Coleção Primeiros Passos)
- FERNANDES, R. Cesar. *Privado porém Público: o "terceiro setor" na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.
- FEREIRA, I. Salette B. "As políticas brasileiras de seguridade social: assistência social", in *Capacitação em Serviço Social e Política Social*, módulo 3. — Brasília, UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000, pp. 137-152.
- FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994.
- GOHN, Mª da Glória. "O novo associativismo e o 'terceiro setor'", *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano XIX, nº 58, novembro de 1998, p. 09-23.
- HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. — 3ª ed. — São Paulo: Loyola, 1993.



- KAMEYAMA, Nobuco. "Terceiro setor e políticas sociais empresariais", *in* Anais do VII ENPESS, Abepss, *O Serviço Social e a Questão Social: direitos e cidadania*. Brasília, UnB, vol. II, novembro de 2000, pp.245-254.
- MALENA, Carmen. *Working with NGOs: A Practical Guide to Operational Collaboration Between the World Bank and Non-governmental Organizations*. Washington, D. C. The World Bank Operations Policy Department, 1995.
- MARX, Karl. *A questão judaica*, 5ª ed. São Paulo, Centauro, 2000.
- MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e Questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo, Cortez, 2002.
- \_\_\_\_\_. "Terceiro setor e reestruturação do capital". Rio de Janeiro, UFRJ, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, abril de 2001. Tese de Doutorado, mimeo.
- MOTA, A. Elizabete. "Sobre a crise da seguridade social no Brasil". Porto Alegre, outubro de 2000, mimeo. (Texto apresentado no *II Encontro de Serviço Social e Seguridade*).
- MOTA, A. Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo, Cortez, 1995.
- NETO, M. & FROES, C. *Responsabilidade social e cidadania empresarial*. Rio de Janeiro, Qualitymark, 1999.
- NOGUEIRA, M. Aurélio. "A dialética estado/sociedade e a construção da seguridade social no Brasil". Porto Alegre, outubro de 2000, mimeo. (Texto apresentado no *II Encontro de Serviço Social e Seguridade*)

- OLIVEIRA, Francisco de. "O culto a Moloch: Bresser Pereira e a Reforma Gerencial do Estado", in BRAVO, M<sup>a</sup> Inês & PEREIRA, Potyara (orgs.). *Política Social e Democracia*. São Paulo, Cortez, 2001, pp. 139-148.
- ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social: repensando o Estado providência*. Brasília, Instituto Teotônio Vilela, 1998.
- PETRAS, James. *Neoliberalismo: América Latina, Estados Unidos e Europa*. Blumenau, FURB, 1999.
- RIFKIN, Jeremy. "Identidade e natureza do terceiro setor", in IOSCHPE, E. Berg (org.) *3º Setor e Desenvolvimento Social Sustentado*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1997.
- SILVA, M<sup>a</sup> Ozanira. *O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2001.
- SIMIONATTO, Ivete & NOGUEIRA, Vera Maria. "Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais", *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, Cortez, ano XXII, n.66, julho de 2001, pp.145-164.
- SZAZI, Eduardo. *Terceiro Setor: regulação no Brasil*. São Paulo, Peirópolis, 2000.
- VIANA, M<sup>a</sup> Lúcia W. "As armas secretas que abateram a seguridade social", in LESBAUPIN, Ivo (org.) *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*, 3<sup>a</sup> ed., Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1999, pp. 91-114.