



Assembléia Legislativa de São Paulo

# Fórum São Paulo Século 21

Relatórios Temáticos Finais

# Terceiro Setor



Assembléia Legislativa de São Paulo

# Fórum São Paulo Século 21

Relatórios Temáticos Finais

## Terceiro Setor

## TERCEIRO SETOR

Durante o século xx, as despesas públicas e privadas de consumo se ampliaram enormemente. Mesmo nos países do sul houve melhorias significativas na qualidade de vida. Mas, por toda parte, como aqui no Brasil, a marca da desigualdade crescente desafia o desenvolvimento. Hoje, 20% das pessoas que vivem nos países mais ricos consomem 86% dos bens produzidos no mundo, enquanto os 20% que vivem nos mais pobres não consomem mais do que 1,3% do total. E o mais preocupante a observar foi o aumento da pobreza e da desigualdade verificado nas últimas décadas, principalmente nos países do sul. Em 1960, a diferença de renda entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres era de 30 para 1. Em 1995, essa diferença atinge a proporção de 82 para 1.

A ação dos estados nacionais se debilita, eles perdem a capacidade de atuar como indutores do desenvolvimento, e os comandos políticos ultrapassam as fronteiras nacionais. A questão social é transferida para os governos locais e para as instituições da sociedade civil. E, como nem um nem outro estão dotados de recursos e capacidades para fazer frente a esse desafio, a tensão social e a violência crescem e passam a ameaçar a estabilidade política.

As instituições não acompanharam nem a dinâmica, nem a velocidade dos processos de mudança social ocorridos nas últimas décadas. Essa situação coloca como prioritárias na agenda pública a reforma do Estado, a mobilização da sociedade civil e a negociação de um pacto social que determine o mínimo de cidadania, isto é, o reconhecimento de direitos humanos e sociais para todos da comunidade.

Nesse contexto, surge a teoria do Terceiro Setor. Produzida inicialmente por economistas nos Estados Unidos, essa teoria assume como axiomas a hegemonia das leis de mercado, a incapacidade de o Estado atuar como regulador do pacto social e a necessidade de uma ação eficaz, capaz de enfrentar os crescentes

problemas dos setores mais penalizados por esse novo modelo de concentração acelerada do capital e da renda.

Ela transfere a responsabilidade pela garantia da coesão social para as empresas e as entidades sem fins lucrativos que, em aliança, teriam o papel de amenizar os efeitos socialmente perversos da lógica do mercado. Jeremy Rifkin, um de seus principais teóricos, diz claramente que “o governo está começando a desaparecer da vida das comunidades, seu papel é cada vez menos importante, está passando a delegar verbas e programas... e a responsabilidade pela vida cívica passará a ser cada vez mais do Terceiro Setor, do setor não-governamental”.<sup>1</sup>

Por essa perspectiva, a estratégia é atender minimamente aos grupos sociais mais pauperizados com programas de corte keynesiano, como renda mínima e segurança alimentar, buscando com isso garantir que as formas de regulação social se mantenham favoráveis ao padrão de acumulação vigente. A proposição é o desenvolvimento de ações solidárias e políticas sociais compensatórias que atuem nos grupos que apresentem maior vulnerabilidade aos efeitos produzidos pelo mercado

É importante observar que esta não é a única teoria que se propõe a enfrentar a crise do Estado e a necessidade de reformas institucionais.

Amartya Sen, especialista sênior do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e Prêmio Nobel de Economia de 1998, parte de outro referencial. Segundo sua visão, o desenvolvimento humano sustentável depende da construção de uma ordem institucional capaz de subordinar a lógica do mercado à regulação do interesse público. E, para isso, é preciso revigorar e aprofundar os mecanismos democráticos de controle popular sobre o conjunto das atividades sociais, aí incluídas a economia e a ação do Estado. Esse ponto de vista propõe uma redefinição dos papéis do Estado e da sociedade civil e uma parceria crescente

---

<sup>1</sup> RIFKIN, Jeremy. “Identidade e natureza do Terceiro Setor”. *Terceiro Setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo, Paz e Terra, 1997, p.20-23.

entre essas partes, mas sob uma perspectiva de recuperação e ampliação do espaço da política e da participação do cidadão.

Na lógica da defesa da qualidade de vida, da ampliação da democracia e da cidadania, o Terceiro Setor tem o papel de discutir as questões sociais e participar ativamente do redesenho do Estado e das políticas públicas. A força do Terceiro Setor reside na capacidade de mobilização dos cidadãos e da comunidade civil organizada na afirmação de uma sociedade solidária, na qual possam se articular, em alianças, distintos atores sociais em defesa do interesse público.

### **O QUE É O TERCEIRO SETOR?**

Rubem César Fernandes, antropólogo e secretário-executivo do Iser e do Viva Rio, define o Terceiro Setor como “composto de organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não-governamental, dando continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato, e expandindo seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil”.<sup>2</sup>

Essa vitalidade de novas instituições da sociedade civil, aliada ao enfraquecimento das representações sindicais e à crise de legitimidade dos partidos políticos, traz para o centro das atenções movimentos portadores de uma nova agenda social. A preservação do meio ambiente, a busca da equidade no tratamento das questões de gênero, o combate às discriminações étnicas, religiosas e culturais, e a inclusão social ganham espaço pelo esforço e pela atuação dessas entidades. Esses movimentos – novos e velhos em suas tradições – contribuem para a construção de espaços públicos e de uma institucionalidade que amplia a participação democrática.

---

<sup>2</sup> FERNANDES, Rubem César. “O que é o Terceiro Setor?” *Terceiro Setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1997, p.27.

Ruth Cardoso reconhece e qualifica esse processo. “Tenho a convicção de que o conceito de Terceiro Setor descreve um espaço de participação e experimentação de modos de pensar e agir sobre a realidade social. Sua afirmação tem o grande mérito de romper a dicotomia entre público e privado, na qual público era sinônimo de estatal e privado de empresarial. Estamos vendo o surgimento de uma esfera pública não estatal e de iniciativas privadas com sentido público. Isso enriquece e complexifica a dinâmica social. O Terceiro Setor, por sua vez, é um campo marcado por uma irreduzível diversidade de atores e formas de organização. Engloba as múltiplas experiências de trabalho voluntário, pelas quais cidadãos exprimem sua solidariedade com a doação de tempo, trabalho e talento para causas sociais. Mais recentemente, temos observado o fenômeno crescente da filantropia empresarial, em que as empresas concretizam sua responsabilidade e seu compromisso com a melhoria da comunidade”.<sup>3</sup>

De fato, o Terceiro Setor é uma proposta de experimentação social, uma tentativa de trabalho conjunto que pretende reunir instituições muito diversas. Seu sucesso não depende somente desses atores; depende também – e talvez principalmente – da ajuda de toda a sociedade, isto é, da criação de condições institucionais que reconheçam a importância dos trabalhos do Terceiro Setor e os estimulem, apoiem e fortaleçam.

As iniciativas de maior impacto geradas pelo Terceiro Setor têm sido possíveis pela organização de redes e fóruns. Da troca de experiências, do debate, do aprendizado na negociação, vive-se um processo de amadurecimento democrático nessa coexistência entre instituições de distintos perfis, e constroem-se esferas públicas não-estatais e uma agenda em torno das questões sociais.

No Brasil, a maior expressão até hoje de uma ação de grande impacto social gerada pelo Terceiro Setor foi a campanha contra a fome promovida por Herbert de Souza, Betinho, e pelo Ibase. A ela se somaram ONGs, fundações, empresas

---

<sup>3</sup> CARDOSO, Ruth. “Fortalecimento da sociedade civil”. *Terceiro Setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1997, p.8.

públicas e privadas, sindicatos, associações, cidadãos. Trinta milhões de brasileiros contribuíram para a campanha Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, que em seu auge conseguiu organizar 3 mil comitês por todo o Brasil. Os frutos dessa campanha foram muitos, mas vale destacar a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e a politização da questão da fome e da miséria. A cultura da solidariedade e a definição concreta de objetivos comuns permitiram uma ampla aliança social em defesa da cidadania.

Evidentemente não se trata de uma distinção entre as práticas assistenciais e as de defesa da cidadania, uma vez que a campanha contra a fome demonstrou a complementaridade dessas iniciativas. É necessário não só atender às necessidades imediatas dos setores mais pauperizados da população, como estabelecer padrões de atendimento das políticas públicas que garantam a universalização de sua cobertura e a qualidade dos serviços.

“O que está em causa (...) é a reformulação dos limites entre o público e o privado, e com ela a estruturação da esfera pública e da qualidade democrática desta, sobretudo no que diz respeito às classes médias e aos excluídos e marginalizados, que tendem a ser grupos sociais abrangidos pelas ações do Terceiro Setor”.<sup>4</sup>

## **A CONSTRUÇÃO DAS PARCERIAS**

O termo parceria indica a disposição de uma ação conjunta entre diferentes, mas não qualifica que ação é essa, que relações se estabelecem e com que objetivos. A realização de projetos conjuntos enfrenta duplo desafio: a construção de relações democráticas e recíprocas entre essas instituições e a definição do que essas entidades entendem por interesse público.

---

<sup>4</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. “A reinvenção solidária e participativa do Estado”. Paper apresentado no Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado. São Paulo, Ministério da Reforma do Estado, 1998.

Esses desafios são delicados, pois estão envolvidas instituições tão diversas como bancos, grandes empresas, fundações empresariais, centrais sindicais, associações comunitárias e profissionais, ONGs, igrejas, etc. Todas elas com tradição em interesses setoriais, muitas vezes corporativos.

A riqueza da parceria está justamente no aporte diferenciado que cada parceiro pode trazer para o projeto conjunto. Assim, o aprendizado democrático vai além de admitir que as instituições associadas são diferentes; ele requer o reconhecimento de todos de que justamente por serem diferentes é que se potencializam mutuamente; ele exige o respeito à pluralidade de culturas, à autonomia e à independência de cada um de seus integrantes.

As tradições de nossa sociedade autoritária, hierárquica, competitiva são um entrave para a democratização das relações sociais, mesmo nos grupos homogêneos. São numerosos os exemplos de fracassos nesse sentido. O poder econômico, por exemplo, tem imposto agendas ao trabalho social. O peso político das centrais sindicais tem verticalizado as relações com seus parceiros. Mas, sem dúvida, há um aprendizado que também apresenta seus casos de sucesso e vai promovendo uma mudança cultural, uma democratização das práticas sociais.

Esses casos de sucesso se estruturam em torno da promoção e da defesa do interesse público, essa denominação vaga e genérica do interesse de todos. Precisamente porque é um conceito histórico, o interesse de todos é o resultado, naquele momento, da negociação entre os atores dessa sociedade (ou cidade, ou comunidade) quanto ao mínimo de cidadania a ser garantido como direitos sociais e de participação.

Experiências recentes do Terceiro Setor têm elevado a cidadania ao proporem, por exemplo, a erradicação do trabalho infantil. Ao introduzirem esse tema no espaço público e se mobilizarem numa campanha, essas entidades do Terceiro Setor pressionam a opinião pública e o governo e provocam mudanças institucionais – democratização e descentralização da gestão pública – e o engajamento do poder público na campanha.



Mas esse novo pacto social não se realizará sem passar pelas instituições de representação e de governo, sem que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário auxiliem em sua construção. O apelo da sociedade civil é para que o Estado retome seu papel de defesa do interesse público, regulador das ações do mercado, e assuma um projeto redistributivo, moderno, participativo, orientado para o desenvolvimento humano e sustentável.

### ***UMA POLÍTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO PARA O TERCEIRO SETOR***

A convocação das entidades do Terceiro Setor para desempenharem o papel de agentes de desenvolvimento social em suas comunidades, nos municípios e no Estado de São Paulo demanda a criação de um ambiente institucional favorável ao trabalho autônomo dessas instituições e ao estabelecimento de parcerias, seja no âmbito da sociedade civil, seja com órgãos públicos municipais e estaduais.

Cabe ao Estado prover apoios legais, administrativos e financeiros que viabilizem o desenvolvimento e a ampliação dos trabalhos dessas instituições que atuam em prol do interesse público, da ampliação da cidadania e do bem-estar da população paulista, especialmente dos grupos mais pauperizados.

É de responsabilidade dos cidadãos que se organizam nessas instituições dedicar o melhor de suas capacidades, talentos e recursos para honrar a confiança e o mandato que lhes delegam os cidadãos e as empresas que apóiam política e financeiramente seu trabalho.

É dever das demais instituições da sociedade civil – da mídia aos setores empresariais e financeiros – solidarizarem-se e cooperarem ativamente para aumentar a eficácia e o impacto social desse trabalho.

Na perspectiva de contribuir para o fortalecimento do Terceiro Setor no Estado de São Paulo, existe um conjunto de iniciativas possíveis, tais como:

- considerar as instituições sem fins lucrativos como entidades de interesse e utilidade pública;
- estimular o desenvolvimento autônomo das organizações civis sem fins lucrativos e facilitar suas doações de tempo, talento e recursos para aproveitar ao máximo suas atividades e seus projetos;
- estabelecer mecanismos, baseados no princípio de colaboração e mútua responsabilidade que permitam uma nova relação entre governo e sociedade para poder usufruir do talento e da experiência dos cidadãos e de suas instituições no desenho, execução, operação, administração e avaliação de políticas públicas.

A Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo tem a oportunidade de intervir neste momento, em que o Fórum São Paulo Século 21 se propõe a formular um conjunto de iniciativas, e, com a participação das entidades paulistas do Terceiro Setor, depois de um amplo debate com a sociedade civil, apresentar um conjunto de proposições com o objetivo de apoiar e fortalecer essas instituições e seus trabalhos sociais, cada vez mais necessários face ao aumento da crise social, da violência, da insegurança que existe principalmente sobre as camadas mais pobres da população.

O Estado de São Paulo, apesar das restrições financeiras decorrentes da crise econômica e da concentração da receita pública no nível federal, é uma potência e tem condições de avançar no fortalecimento do Terceiro Setor. E pode dar um exemplo de democracia para os demais estados ao promover parcerias entre governo e sociedade civil no enfrentamento das questões sociais.

Trata-se de debater, no âmbito do Fórum São Paulo Século 21, que instrumentos e recursos o poder público estadual poderá colocar à disposição do Terceiro Setor.

As discussões do Grupo Temático do Terceiro Setor acumularam um conjunto de proposições a ser apreciado pelo Fórum São Paulo Século 21. Ele contém as

seguintes opções para estimular a participação do cidadão e a formulação de estratégias de fortalecimento do Terceiro Setor orientadas para uma intervenção forte, buscando combater a exclusão e promover a redução das desigualdades:

### **ESTRATÉGIA 1: PROMOVER O FORTALECIMENTO DO TERCEIRO SETOR E A CAPACITAÇÃO DE SEUS QUADROS**

- criar uma instituição capaz de se tornar uma central de referência que promova estudos e pesquisas e ofereça assessoria para atender às necessidades diversificadas de apoio à gestão das organizações do Terceiro Setor, compartilhando experiências e desenvolvendo aptidões;
- montar centros de formação e qualificação dos trabalhos do Terceiro Setor – geridos de forma autônoma por seus representantes – a serem utilizados para capacitar os técnicos do Terceiro Setor, os conselhos de gestão de políticas públicas e as organizações comunitárias;
- instituir a obrigatoriedade da prestação de serviços comunitários para os estudantes das universidades públicas, com supervisão acadêmica.

### **ESTRATÉGIA 2: ESTIMULAR E APOIAR AS INICIATIVAS DE PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO E DE CO-GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

- privilegiar a participação do cidadão e fortalecer os conselhos de gestão e fundos constitucionais destinados a gerir e financiar políticas sociais, como Assistência Social e de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- estimular constantemente as parcerias entre o governo e a sociedade civil por meio de iniciativas como desburocratizar, simplificar e tornar as licitações públicas para prestação de serviços acessíveis às entidades do Terceiro Setor.

### **ESTRATÉGIA 3: FORTALECER AS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR, E FACILITAR, FLEXIBILIZAR E DEMOCRATIZAR SEU ACESSO AOS RECURSOS PÚBLICOS**

- criar um fundo público de financiamento de projetos do Terceiro Setor e mecanismos de gestão desse fundo por representantes do poder público e da sociedade civil que garantam a transparência e o controle social sobre suas atividades;
- instituir uma linha especial de financiamento da Fapesp destinada a projetos de pesquisa social, diagnósticos de políticas públicas, sistematização e divulgação de experiências inovadoras e bem-sucedidas de combate à pobreza e gestão pública para entidades do Terceiro Setor desvinculadas de qualquer relação com a universidade e com critérios de acesso construídos com a participação de seus representantes;
- estimular a contribuição financeira das empresas privadas ao Terceiro Setor, assim como a publicação de seu balanço social, e promover incentivos fiscais – tais como direito ao abatimento do ICMS – para seu engajamento no apoio ao Terceiro Setor;
- ceder próprios públicos para abrigar as entidades do Terceiro Setor e suas atividades sociais.

### **ESTRATÉGIA 4: ESTABELECEER PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO TRANSPARENTES DAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR E INSTITUIR CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE SEUS TRABALHOS**

- criar, no Parlamento Paulista, uma Comissão Permanente do Terceiro Setor para fins de estudos, consultoria, fiscalização e controle dos financiamentos e das atividades legalmente vinculadas ao Terceiro Setor;
- criar, na Assembléia Legislativa, o ombudsman para o Terceiro Setor; instituir um sistema público de informações sobre as entidades do Terceiro Setor e de seus

trabalhos que garanta a transparência e o controle social sobre suas atividades, além de estimular a colaboração e a participação do cidadão em suas atividades.

**O Grupo Temático 8 – Terceiro Setor:** propõe a criação de um grupo de trabalho formado por representantes do Terceiro Setor, parlamentares, representantes das universidades e do Poder Executivo e especialistas para estudar a viabilidade e a operacionalização das propostas anteriormente arroladas.