



ESTADO, TERCEIRO SETOR E POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS TEÓRICOS E EPISTEMOLÓGICOS EMERGENTES

**Vanilson Viana Cardoso
Airton Adelar Mueller
Moisés de Oliveira Matusiak**

Resumo

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

Palavras-chave: Estado e terceiro setor. Garantias sociais. Desenvolvimento regional.

Introdução

É crescente o surgimento de organizações sem fins econômicos (SALAMON, 1998), que não se restringe aos países desenvolvidos, abrangendo também os que a sociedade ainda se encontra em formação. O modo associativo adotado por grupos sociais de distintos continentes do hemisfério ocidental, se explica com base na resolução de mazelas sociais, de desenvolvimento local e regional, assim como de oposição e fortalecimento dos movimentos pró-preservação ambiental, reivindicação e proteção de direitos humanos, entre outras questões aparentemente negligenciadas pelos governos, seja pela exclusão ou baixa atuação. A magnitude desse fenômeno, pode ser compreendida como um processo de “revolução associativa global [...] uma imponente rede de organizações privadas autônomas, não voltadas à distribuição de lucros” (SALAMON, 1998, p. 5).



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

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

Ao avaliar os modelos organizacionais a partir da reforma da administração pública brasileira, Secchi (2009), refere-se que as parcerias públicas privadas são formas de coordenação articulada entre os atores estatais e aqueles não estatais, incluindo o TS.

Segundo Salamon (1998), não raras vezes sobrevêm vagas noções sobre a natureza do TS. Há impressão que ONG, caridade, obras religiosas, filantropia, não-lucratividade, organizações sociais (OS), associações, fundações e organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), sejam sinônimos, e, portanto, dispensável o aprofundamento em cada caso. Ocorre que, no curso da história ocidental, em especial da colonização brasileira até a primeira década do século XXI, muitas definições jurídico-legais foram organizadas, em prol da criação de diferentes formas de relacionamento entre o Estado e TS. É um fator preponderante “o **relacionamento** que essas organizações desenvolverão com o **governo**. A tarefa para organizações do terceiro setor é encontrar um *modus vivendi* com o governo que propicie suficientes suportes legal e financeiro, preservando grau significativo de independência e autonomia” (SALAMON, p. 11, grifo do autor).

Em contrapartida ao crescimento defendido por Salamon (1998), insurge o possível comprometimento do TS, em face da supremacia dos métodos típicos do segundo setor



(mercado), conforme leciona Tenório (2008). Nesse sentido, “cabe ao primeiro setor, principalmente nos países subdesenvolvidos, o compromisso com a solução dos problemas sociais e não apenas desempenhar a função de intermediário entre os anseios da sociedade e do Estado” (TENÓRIO, 2008, p. 52). Diante disso, o presente estudo busca discorrer sobre alguns pressupostos teóricos e epistemológicos úteis e indispensáveis para os estudos que envolvem organizações não lucrativas no contexto brasileiro. As particularidades e tratamento diferenciado assegurado a tais instituições na Magna Carta de 1988, exigem, ao nosso ver, maior aprofundamento sobre o papel desempenhado pelo setor filantrópico em face das políticas sociais, com destaque para a área da saúde, assistência social e educação. Ao final, são apresentadas hipóteses que podem subsidiar estudos futuros, bem como alguns dos objetivos entendidos como essenciais para o delineamento de pesquisas voltadas para as multidimensionalidades decorrentes da estrutura federativa brasileira, que impactam na execução de políticas voltadas para a promoção da qualidade de vida da população e fortalecimento da democracia.

Terceiro setor e filantropia no contexto brasileiro

De acordo com Salamon (1998, p. 5), “o crescimento do terceiro setor decorre de várias pressões, demandas e necessidades advindas das pessoas, como cidadãos, das instituições e até do dos próprios governos “. Tais processos se desenvolveram inicialmente, em cenário no qual o Estado não se reconhecia como protagonista de um conjunto de ações de interesse coletivo, voltadas para o tratamento de necessidades básicas da população, como é o caso da saúde, educação, assistência social, moradia, entre outras. Em suma, são consequências oriundas do sistema produtivo capitalista (ALLEBRANDT, 2012), que acabam tencionando a relação entre sociedade civil, Estado e mercado, na busca de alternativas para o equilíbrio. Os resultados são tímidos, no que se refere ao exercício da cidadania deliberativa e, portanto, distantes de uma gestão social (TENÓRIO, 1998, 2016). Há a crise de confiança no Estado, conforme aponta Caetano (2018), o que resulta no crescimento do TS, ao passo que em determinadas ocasiões, os próprios governos organizam um conjunto de ações que resultam em uma maior abertura para a delegação e descentralização de atividades públicas para a iniciativa privada não lucrativa (VIANA CARDOSO, 2018). No segundo caso, incluem-se as reformas administrativas executadas



pelo governo brasileiro no último século (ALLEBRANDT, 2012), “que em grande parte importam as tecnologias e modelos de gestão privada” (p. 140).

A filantropia pode ser compreendida a partir do século XV (FRANCO, 2015), mais precisamente com a criação da primeira misericórdia em Lisboa, Portugal, no ano de 1498. O modelo seguido pelas colônias portuguesas, em especial no Brasil, não obedeceu necessariamente “um parâmetro pelo qual se guiaram as demais congêneres” (p. 23). Ao analisar o caso da Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro/RJ, o autor destaca que do ponto de vista religioso, a instituição carregava consigo valores de compaixão, manifestada por exemplo, no acolhimento de escravos em seus hospitais. A caridade era vista como um dever moral da classe elitizada, tornando-se uma obrigação cívica a partir do século XIX, assim como reconhecimento social. Nesse contexto, a filantropia teria surgido em meados do século XVIII, centrando-se “na noção de cientificidade e moralização das classes subalternas. Embora as justificativas e as formas de lidar com a pobreza fossem consideravelmente complexificadas, coube às elites, bastiões de moral, bom costume e civilidade, exercer essa versão mais laicizada do amor ao próximo” (FRANCO, 2015, p. 36). No tocante a etimologia, explica Mestriner (2012), que a palavra filantropia tem origem do grego *philos*, “significa amor e antropos, homem” (p. 43). Portanto, existe relação com a concepção de amor do homem ao ser humano enquanto espécie e pela humanidade. Nesse sentido, a preocupação com o outro distingue-se da ação voluntária, sem intenção de lucro, e de um modo ampliado, refere-se à preocupação com o bem-estar público e coletivo, confundindo-se nesse tocante, com a solidariedade. Nada mais é do que uma abordagem filosófica e moral de valores altruístas. Partindo-se do entendimento do autor, essa definição compreende o sentido amplo da abordagem, denotando o caráter subjetivo das organizações não lucrativas. Em sentido estrito, o termo filantropia é definido na Lei nº 12.101/2009 (BRASIL, 2019), cujo artigo 1º assim dispõe:

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

Embora a filantropia possa descrever uma organização sem finalidade lucrativa, para fins da relação jurídico legal possível de ser estabelecida com o Estado, é imprescindível, na maioria dos casos, que ela possua o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência



Social (CEBAS), concedido pelo ministério da respectiva área de atuação, assistência social, educação ou saúde. Dentre as prerrogativas conferidas pela aludida Lei às organizações detentoras do CEBAS, destacam-se a isenção no recolhimento das contribuições para a seguridade social, conforme prevê o artigo 195, § 7º da Constituição da República de 1988 (CR/88), a imunidade tributária definida no artigo 150, VI, c, da CR/88 e a preferência no firmamento de convênios para execução de serviços de interesse público na área da saúde, de acordo com o artigo 199, §1º, da CR/88 (BRASIL, 2019a).

Os dois sentidos atribuídos ao termo filantropia tem origens e naturezas distintas, embora em termos possam complementar um ao outro. Nesse tocante, ao citar o processo de ampliação do TS, Salamon (1998, p. 7, grifo do autor), destaca “três origens distintas: **de baixo**, na forma de movimentos populares espontâneos; **de fora**, através da ação de várias instituições públicas e privadas; **e de cima**, sob a forma de políticas de governo”. Essa distinção evidencia distintas formas de articulação para a constituição de tais organizações.

Um vazio social

De um lado, o TS é visto como uma alternativa prudente, face diante da crise de confiança no Estado (CAETANO, 2018) e justificar-se-ia, na medida em que atenderia melhor as necessidades humanas, em pequenas escalas, mediante certa flexibilidade e capacidade de canalização dos movimentos populares, tanto em regimes democráticos como autoritários, países desenvolvidos e subdesenvolvidos (SALAMON, 1998). Para Tenório (2008), precisa-se saber se realmente o TS é capaz de revelar-se como um paradigma da reprodução social. Embora haja uma aparente divergência de posicionamentos, origina-se em tal contraposto, uma lacuna no que tange ao papel do Estado diante das organizações não lucrativas, em especial para com aquelas que já se propunham a desempenhar papel filantrópico, em um momento de absentéismo estatal.

Pode-se atribuir aos problemas de definição conceitual, combinado aos distintos tratamentos jurídicos dado as organizações não lucrativas, assim como a forma de incorporação legal definida pelos governos nacionais (SALAMON, 1998), os posicionamentos disponíveis na literatura que segundo o autor, compreendem e, ou, negligenciam o papel do TS. O entendimento de que compete tão somente ao Estado, a execução de políticas públicas voltadas para o benefício coletivo, nas diversas áreas, faz com que a iniciativa privada não



lucrativa seja ignorada. Imprescindível então, avançar com os estudos sobre o TS, de forma aprofundada, em cada uma das possibilidades de atuação, em relação com o primeiro setor. O escopo do presente estudo compreende duas interfaces, sendo uma o pressuposto de que o Estado brasileiro tenha se valido demasiadamente do terceiro setor para promover a implementação de parte das garantias fundamentais (educação, saúde e assistência social) definidas na Constituição Federal de 1988. Diferentemente, deveria o reconhecer como aliado (complementação) e não enquanto protagonista/executor direto de tais ações. Criou-se assim, uma espécie de ficção, falsa ilusão de que o Estado efetivamente promoveu, ou promove, em determinadas regiões, o desenvolvimento de políticas públicas, não passando, portanto, de regulamentações/instrumentos utilitaristas, em detrimento da mobilização popular, que por sua vez enfraqueceu sumariamente após a década de 1990. A outra face, que por sua vez tornaria mais claro as oposições sobre a hipótese de assunção do TS, enquanto protagonista de políticas sociais, cuja titularidade é do Estado, conforme defende Tenório (2008), repousa no fato de que as organizações filantrópicas detêm perfil próprio e são instituições permanentes da sociedade civil (OLIVEIRA, 1999). Essa abordagem, insere-se no contexto das pressões de baixo (movimentos populares), ou de fora (ações recíprocas, entre primeiro e segundo setor), mas demasiadas, se implementadas via de regra, verticalizada (políticas de governo), conforme explica Salamon (1998), de oportunismo estatal.

Em certo sentido, as organizações filantrópicas deveriam ter passado por um processo de ruptura conceitual, passando de um status de inferioridade por vezes lhe atribuído, para protagonistas sociais, com grau de autonomia, porquanto são organizações formadas por cidadãos (OLIVEIRA, 1999). Não se isenta o surgimento de organizações filantrópicas constituídas por mera conveniência do Estado, o que é distinto da lógica sociedade-Estado (TENÓRIO, 2016), ao menos em face do tensionamento resultante das ações populares de meados da década de 1980 (PAIVA; TEIXEIRA, 2014). A aposta era de que as organizações do TS, desenvolvessem novas vertentes de ação, firmando assim relacionamentos mais dinâmicos e flexíveis com o Estado, bem como praticassem um protagonismo mais audacioso em face da esfera pública.

Após uma breve avaliação acerca do histórico das normas que regulamentam a filantropia (título), instrumento pelo qual as organizações não lucrativas obtêm o “retorno” estatal, mediante isenção e imunidade tributária, verifica-se que há uma forte tendência de se



manter o interesse de mercado (segundo setor), em condições de igualdade com as instituições do TS. Caetano (2018), menciona inclusive, que a crise do capital tem resultado na mercantilização do direito à educação, o que poderia também caracterizar as ações nas demais áreas sociais. Nesse contexto, a filantropia em sentido amplo, identificada com base na mobilização e participação civil, na discussão e implementação de ações voltadas para o interesse coletivo, é onerada pelos instrumentais adotados e explicados na perspectiva dinâmica do tempo presente, inibindo o mundo da vida (HABERMAS, 1989).

Algumas regiões, por dependerem quase ou exclusivamente do TS, para a consecução de serviços e atividades de caráter público, cuja a obrigação prestacional é do Estado, podem restar em um vazio social (VIANA CARDOSO, 2018), dado que não têm clareza sobre a quem se reserva a tutela das garantias fundamentais. Dentre as implicações para o desenvolvimento em sentido amplo, estão as disputas típicas de mercado, como é o caso da regionalização de serviços públicos, como ocorre no âmbito do SUS “a complexidade do sistema de saúde e seus arranjos, por si só gera um ambiente de disputa entre as organizações hospitalares, em especial quando se trata da implementação e oferta de novos serviços” (VIANA CARDOSO, p. 258). Do mesmo modo, que na definição de critérios para a concessão de benefícios, em contrapartida da atividade não lucrativa das organizações detentoras de filantropia, sem contar com a inibição daquelas que embora informais (não certificadas), desempenham papel social (ONGs).

No que tange ao TS, sua natureza não contemporiza a intervenção do Estado, nos mesmos padrões praticados em face do segundo setor, tão pouco privilégios ao mercado em detrimento da cidadania deliberativa. Como consequência, não se pode afirmar que o setor filantrópico (em sentido amplo e, ou estrito), detenha discernimento suficiente para se reconhecer como protagonista social, por sua vez, posicionando-se entre as inclinações da tradição (história e trajetória) e a dinâmica do mundo presente, ou seja superfluides e descarte (BAUMAN, 2013). Portanto, é provável que o TS esteja sofrendo uma espécie de mutação, do sentido subjetivo ao objetivo, o que revoga sua natureza substantiva (GUERREIRO RAMOS, 1981), passando a orientar-se pela racionalidade instrumental, lógica e em sentido metafísico (HABERMAS, 1990), anulando assim, a condição do mundo humano (ARENDRT, 2007).

Pode-se ainda, indagar o provável paradoxo: estímulo à iniciativa filantrópica x abreviação da cidadania deliberativa. Ou seja, não procede o discurso (HABERMAS, 2014), de que o



TS desempenha um papel por excelência na promoção social e equacionamento das necessidades básicas, se ao mesmo tempo, restringe-se a implementação da cidadania deliberativa, a começar pelas assembleias associativas, indo até os espaços formais destinados ao controle social (conselhos, conferências, audiências públicas). Na tentativa de se conceituar o processo e constitucionalização dos direitos das gentes, sobrevém enquanto discurso do Estado democrático de direito, entre outras questões, a conciliação de “um conflito insatisfatório entre o paradigma jurídico liberal e o do Estado de bem-estar social” (HABERMAS, 2014, p. 101).

A problemática apontada, deve ser entendida com base na pertinência e indispensabilidade das atividades de caráter público, executadas pelas organizações filantrópicas. É improvável, que diante de uma orientação geral, cuja participação do TS no ocidente, apresenta significativa parcela das ações sociais delegadas e financiadas pelo poder público (HALL, 1994), que possa haver no futuro, um processo inverso. Há riscos que põem em cena o absentismo do Estado, enquanto detentor da tutela sobre a população e mantenedor de tais ações, em benefício de um maior conforto para o mercado. Logo, o TS pode estar ameaçado de perder sua base popular e a capacidade de mudança, bem como as prerrogativas de independência e autonomia, (SALAMON, 1998).

Terceiro setor, aspectos legais e a relação com o Estado

A edição de marcos regulatórios, como é o caso da Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 2019b), que dispõe sobre a qualificação das OS e da Lei nº 9.790/1999 (BRASIL, 20189), quanto a qualificação das OSCIP, modificada pela Lei nº 13.019/2014 (BRASIL, 2018d), que por sua vez regulamenta o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, são casos que denotam uma política governamental voltada para criação de mecanismos legais, de transferência e delegação de atividades para o TS. Dependendo dos critérios obedecidos pela organização, poderá buscar a qualificação que melhor atenda os interesses, em regra da esfera governamental. Uma instituição qualificada como OS ou OSCIP, não necessariamente conseguirá obter o CEBAS, mas é provável que se habilite, com o intuito de obter vantagens financeiras.

As organizações do TS detentoras do CEBAS, detém prerrogativas que se distinguem das demais, visto que tal certificação faz com que a Lei 13.019/2014 (BRASIL, 2019d), que regulamenta as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade



civil, tenha aplicação dispensada. Portanto, há um interesse manifesto pelo Estado brasileiro, com base no ordenamento vigente, que prioriza a transferência e delegação de atividades de assistência social, saúde e educação, visto que o certificado de filantropia (em sentido estrito), aplica-se tão somente para estas áreas de atuação. Conseqüentemente, as instituições voltadas para atividades de desporto, lazer, proteção ambiental, cooperativismo social, ações de caridade em geral entre tantas outras, não se incluem no rol daquelas contempladas com as prerrogativas da filantropia.

Uma vez certificadas como filantrópicas, aumenta o nível de dependência e subordinação do TS em relação às diretrizes governamentais, como é destacado por Teixeira (2002). Ao discorrer sobre as ONGs, a autora questiona o compartilhamento do poder entre essas organizações, sociedade e a conjuntura do Estado, ao mesmo tempo em que aponta “um efeito maléfico para a articulação entre as ONGs, pois elas passam a competir entre si, funcionando numa lógica de competição semelhante à lógica do mercado. As melhores (mais adaptadas, com estrutura) conseguiriam o financiamento” (TEIXEIRA, 2002, p. 136). Nesse aspecto, os governos exerceriam papel preponderante, visto que proporcionam pouco espaço para o diálogo “escolhendo projetos (no caso dos encontros prestação de serviços) com um tipo de legitimidade que podemos questionar” (p. 136). Por outro lado, as organizações que não mantêm uma relação direta com o Estado, porquanto não lhe prestam serviços, surge uma espécie de pressão, que tenciona os setores governamentais da área de sua atuação. Nesse caso, o TS atua como uma espécie de regulador das atividades da administração pública, promovendo fóruns voltados para o controle social e avaliação das políticas executadas, em atendimento aos interesses sociais de grupo prioritários assistidos.

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



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

Em decorrência da destinação de recursos públicos em caráter contínuo para as organizações filantrópicas, Vieira (1999), indaga a adjetivação terceiro setor não-estatal, inferindo que na verdade se trata de um terceiro setor, público organizacional, uma vez que não fora criada uma nova propriedade, assim como os recursos financeiros em regra são de natureza pública, ou seja “recursos vindos de taxas e impostos, são recursos que vêm daquilo que chamamos de subsídios e, portanto, eles saem do tesouro e do orçamento da nação” (p. 24). Ao analisar essa questão, Lopes (2008, p. 60), complementa que “o discurso dos apologistas do terceiro setor tem geralmente recaído numa argumentação que desqualifica o Estado como esfera de efetivação das políticas sociais e públicas”. No tocante a descentralização e delegação das atividades de interesse público às organizações filantrópicas, conforme menciona Tenório (2008), ao indagar a proposta de Estado-mínimo, verifica-se que a concepção da lógica de mercado, enquanto entrave para a cidadania deliberativa nestes espaços, não decorre necessariamente, da pressão exercida pelo segundo setor em face do TS. A instrumentalização da filantropia nesse sentido, decorrente do “desconhecimento acerca do funcionamento da burocracia estatal e de suas inconsistências nas relações entre instâncias diferentes de governo” (LOPES, 2004, p. 65). Isso inclusive, poderia estar dificultando a formação de composições pluralistas nas instâncias decisórias, portanto maculando a cidadania deliberativa.

Ao se referir aos conselhos, enquanto espaços privilegiados para o exercício do controle, bem como sobre a dificuldade de se ter compreendido as concepções dos processos de descentralização, destaca ainda Lopes (2004, p. 65):

Nessa condição, os conselheiros acabam tornando-se elementos mandatários que se envolvem alternadamente nas decisões governamentais, sem exercer um poder de controle social mais efetivo na estrutura organizacional da administração pública, num sentido amplo.



Efetivados como burocracia, mas relegados à condição de apêndice nas decisões governamentais [...]

Partindo-se da perspectiva da sociedade civil, ao TS não caberia de fato “o papel de elaborador da solução dos problemas que afligem determinados espaços socioeconômicos e políticos, à medida que não cabe a ela estabelecer exclusivamente, a condição do seu bem-estar social” (TENÓRIO, 2008, p. 50). No entanto, a simples menção de que está havendo a transposição de aparatos típicos do mercado para o TS, inibe a compreensão e aprofundamento em torno de um fenômeno que envolve e decorre diretamente das orientações emanadas da esfera governamental (primeiro setor). De acordo com Lopes (2004), tem havido uma fusão entre as estruturas de funcionamento da administração pública com a dos conselhos responsáveis por desempenhar a atividade fiscalizatória e de regulação do TS, tornando seu papel incoerente e ineficaz. Isso seria resultado de um processo que tem se voltado para a dinamização dos procedimentos do setor público, “no intuito de se atender às demandas dos segmentos representados” (p. 65).

Enquanto seguimento do objeto de análise desta seção, a seguir será discorrido sobre o desenvolvimento em sentido amplo e as políticas de regionalização, nas áreas de atuação do setor filantrópico, com destaque para as atividades de assistência social, educação e saúde. Busca-se diante disso, estabelecer a relação entre a transferência de serviços e ações de interesse público ao TS, em delineamento com a territorialização de um conjunto de atores, que por sua vez podem ou não, firmar conjuntamente iniciativas voltadas para o tratamento e equacionamento de necessidades básicas da população.

Políticas sociais de desenvolvimento em sentido amplo

O tema em questão compreende uma abordagem emancipatória de desenvolvimento, que por sua vez está relacionado com o desenvolvimento de pessoas. É nesse sentido, que Sen (2010), propôs a compreensão do desenvolvimento enquanto liberdade. Ao analisar por exemplo, o enfrentamento da pobreza, o autor explica que “quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria” (SEN, 2010, p. 124). Algumas das principais economias mundiais, a exemplo do Japão e China, acrescenta que estas obtiveram êxito “graças a uma base social que proporcionava sustentação adequada, como altos níveis de alfabetização e educação básica, bons serviços gerais de saúde, reformas agrárias concluídas, etc.” (SEN, 2010, p. 124-125).



Ao avaliar algumas disposições medidas pelo crescimento, Sen (2010), também destaca que no caso da expectativa de vida, embora mantenha certa relação com a medida do Produto Nacional Bruto (PNB), o aumento se dá através do impacto exercido pelo PNB sobre as rendas da população mais pobre, e sobretudo, em decorrência dos gastos públicos com serviços de saúde, principalmente. Tal processo, mostra-se cíclico, na medida em que o aumento de oportunidades sociais e impulsiona o desenvolvimento econômico, desde que auferido um alto índice de emprego, reduzindo-se a taxa de mortalidade, bem como aumentando a expectativa de vida. Esse ainda é um enfrentamento pendente no caso brasileiro, se comparado com o crescimento do PNB, ao passo que o histórico de desigualdades sociais abrange alto desemprego e descaso com o serviço público de saúde. No Brasil, pode-se destacar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída em 2007 pelo Ministério da Integração Nacional (MI). De acordo com o boletim do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a “a formulação da PNDR é parte do esforço de retomada, no Brasil, do planejamento em geral e de políticas regionais em particular, desde a segunda metade dos anos 1990” (RESENDE et al, 2015, p. 30).

Com a realização da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), realizada em 2012, foram definidos os princípios e as diretrizes a serem adotadas na reformulação da PNDR II. Os eixos temáticos contemplam quatro principais estruturas, respectivamente, governança, participação social e diálogo federativo; financiamento das políticas públicas de desenvolvimento; desigualdades regionais e critérios de elegibilidade; vetores de desenvolvimento sustentável. Tais temáticas são convergentes com o tema do TS, na medida que em contempla a participação social e o diálogo entre entes federados e as organizações filantrópicas, do mesmo modo que exige uma análise mais aprofundada em torno das desigualdades existentes entre as regiões, resultando em uma melhor orientação das formas de financiamento desse complexo de ações condicionantes do desenvolvimento sustentável (RESENDE et al, 2015).

Há uma certa resistência na literatura, em considerar os investimentos nas áreas de saúde, educação e assistência social, como meios estruturantes e condicionantes do desenvolvimento. Büttenbender, Siedenber e Allebrandt (2011), ao tecerem críticas sobre as experiências e ações dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), explicam que no Estado do Rio Grande do Sul (RS), o canal da Consulta Popular, tem sido utilizado alternativamente, pelos representantes corporativos que “procuram garantir a



inclusão de temáticas e ações que contemplem a saúde, a educação e a segurança pública no processo que deveria priorizar ações e/ou projetos estruturantes que tenham um reflexo efetivo no desenvolvimento de cada região” (p. 12).

De fato, há em meio a estas situações, um desvirtuamento da finalidade da Consulta Popular, uma vez que o propósito da Lei nº 11.179/1998 (RIO GRANDE DO SUL, 2019), qual dispõe sobre a consulta direta à população, é destinar parcela do orçamento estadual para investimentos de interesse regional. Não obstante, ressalvada a segurança pública, no tocante as ações de saúde, educação e assistência social, deve-se destacar que as organizações filantrópicas, em sua maioria, atuam regionalmente, não estando restrita aos interesses de determinado grupo corporativo, como mencionam os autores, do mesmo modo que, se articulam com outras ações com a participação de diferentes atores.

Ao explicar a relevância do PNDR, Coêlho (2017), destaca que o planejamento voltado para o desenvolvimento não pode ser instituído unilateralmente e de forma verticalizada. Ocorre que embora imprescindível a definição de objetivos nacionais mais gerais, tais como econômicos, políticos e sociais, é indispensável que a formulação das políticas públicas em níveis temáticos, como educação e saúde pública, deva levar em consideração as especificidades territoriais de cada região, de forma que os objetivos possam ser redesenhados a partir daquelas gerais. Os recursos dispensados para as políticas regionais no Brasil não são tão ínfimos, no entanto, houve pouca adesão a PNDR, após sua criação. Trata-se, portanto, de “instrumentos de política regional desassociados de uma política de desenvolvimento regional, e até mesmo de um projeto nacional de desenvolvimento. Assim, esses instrumentos atendem a interesses setoriais que buscam se beneficiar das vantagens creditícias e tributárias oferecidas” (COÊLHO, 2017, p. 84-85). Neste cenário, podem incluir-se os convênios firmados entre o Estado brasileiro e o TS, em especial para a execução de atividades relacionadas à educação, assistência social e saúde, que como observa Sen (2010), condicionam o desenvolvimento.

Dentre os desafios de enfrentamentos das desigualdades regionais brasileiras, apontados por Coêlho (2017, p. 91) “permanecem agudas sob os mais diversos vieses, como aqueles relacionados ao acesso a serviços públicos, às alternativas de inclusão produtiva e/ou aos indicadores socioeconômicos de renda, educação e saúde”. Diante disso, exige-se ou a intervenção direta do Estado no tratamento de tais mazelas, mediante a ampliação da infraestrutura educacional, de assistência social e saúde, ou amplia-se as transferências



dessas atividades para o setor não lucrativo e filantrópico. Não se está necessariamente defendendo uma via ou outra, mas apontando-se que há uma larga lacuna social a ser completada com políticas públicas voltadas para o atendimento das necessidades mais básicas da população e isso requer a formatação de uma estratégia de enfrentamento ampla e disseminada coletivamente. De outro lado, há de se destacar que passadas quase três décadas da promulgação a CR/1998, a descentralização de serviços de interesse público ao TS, tem se mostrado uma tendência irreversível. Portanto, oportuno que se investigue de forma mais aprofundada a relação entre Estado e setor filantrópico, assim como os entraves, possibilidades e novas perspectivas democráticas.

Terceiro setor e as bases teóricas para futuras investigações

A exigência de intervenção do Estado no atendimento e regulação de interesses e conflitos, paradoxalmente à complexidade social e velocidade com que as transformações na contemporaneidade têm se operado (PEROBELLI; SCHMIDT, 2011), desde questões tecnológicas aos novos valores do mundo humano, prejudicam o atendimento direto de todas as necessidades apresentadas pela sociedade em geral. Dentre as alternativas, está a defesa de uma visão estatista, mediante a atuação direta do Estado na consecução das demandas ou da visão privatista, que defende a transferência de tais responsabilidades ao TS, quando não ao mercado. Uma via alternativa e intermediária, decorreria da reformulação do papel do Estado, baseada na articulação entre a sociedade e mercado, o que apesar de provável em alguns casos, exige maior aprofundamento.

Acredita-se, que para se analisar a relação entre TS e Estado, seja indispensável a definição de algumas bases teóricas, que têm se detido a analisar os fenômenos do mundo moderno. A primeira situação repousa nas inclinações globais resultantes do que se pode chamar de dinâmica do mundo presente. Nesse tocante, busca-se na teoria crítica, com base no pensamento habermasiano, o contraponto à metafísica, enquanto campo da filosofia que se ocupou em apresentar “tanto ao longo do pensamento grego quanto no decorrer da modernidade como a ciência do universal, do imutável e do necessário” (BRESSIANI; NODARI, 2016, p. 323). Com base nesta definição, Habermas (1990), defende a ruptura com o pensamento filosófico clássico, assim como a redefinição da própria razão, isso porque a metafísica pretendia “deduzir tudo a partir de uma unicidade; desde Platão ela se apresentava, em suas manifestações mais marcantes, como doutrina da unidade do



todo; a teoria tem como alvo o uno na condição de origem e fundamento do todo” (HABERMAS, 1990, p. 151).

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

É no contexto da crise da racionalidade em termos da metafísica, que Habermas (1989), apresenta a teoria do agir comunicativo. Denominam-se então de “comunicativas as interações nas quais as pessoas envolvidas se põem de acordo para ordenar seus planos de ação, o acordo alcançado em cada caso medindo-se pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade” (p. 79). Acrescenta-se, sobre a validade do que é discutido e decidido, que o “princípio-ponte possibilitador do consenso deve, portanto, assegurar que somente sejam aceitas como válidas as normas que exprimem uma vontade universal” (p. 84). Com base nesta negação frankfurtiana, sobre o fenômeno da racionalidade instrumental, inibidora da emancipação das pessoas, que Tenório (1998), firma as bases para o que se tem entendido como gestão social. Desta forma, “Habermas, da segunda geração frankfurtiana, concorda que a razão instrumental dificulta a autonomia social dos indivíduos, na medida em que o mundo da vida,¹ substância estruturante da razão da pessoa, é submetido à razão funcional através de ações estratégicas” (TENÓRIO, 1998, p. 11). Logo, a cidadania deliberativa teria suas condicionantes na ação política deliberativa.

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

Em relação ao aparato da administração pública brasileira, também é oportuno que se elejam algumas bases teóricas, haja vista que as relações estabelecidas entre TS e Estado,



ocorrem em um ambiente de incertezas e de profundas guinadas marcadas por reformas. Considerando isso, destaca-se três grandes momentos abordados por Bresser-Pereira (1998), a administração pública patrimonialista (Estado pré-capitalista), administração pública burocrática (ser público racional e impessoal) e administração pública gerencial (orientada para o cidadão e obtenção de resultados). Ao analisar a trajetória das reformas havias nas décadas de 1980 e 1990, Allebrandt (2012, p. 183), conclui, “mais que a eficiência, há necessidade de eficácia e efetividade nas políticas públicas, que cada vê mais devem contar com a participação da sociedade na sua definição, mas também no monitoramento de sua execução e permanente avaliação”. Verifica-se, que embora a intenção das reformas administrativas não tenham sido necessariamente, de estabelecer mecanismos que assegurassem a implementação de uma cidadania deliberativa, mas sim reformular as funções do Estado em prol de torná-lo mínimo, intensificou-se os convênios e contratualizações com o TS, em especial em áreas estratégicas (assistência social, saúde e educação), porquanto demandam além dos recursos para custeio, a organização de infraestruturas e redes integradas. Essa mesma situação, ocorre nos três níveis governamentais (estados, municípios e União).

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

O mesmo pode-se inferir quanto as divergências que impedem a organização e execução de ações públicas na forma integrada. Refere-se, desta forma ao termo autônomo (SALAMON, 1998), enquanto capacidade de mudança e independência, condição permitida ao TS com base em ações populares, com possibilidade de um maior exercício da cidadania deliberativa (TENÓRIO 2016). O contrário, pode-se identificar quando as políticas de governo ditam as ações que serão executadas por tais organizações, ou ainda, as condições, limitações e *modus operandi* do setor. Isso inclui também, as propostas de



criação de novas instituições, que apesar de privadas, nascem com status de utilidade para o Estado (TENÓRIO, 2008).

A temática em questão, também busca identificar os contornos instrumentalistas e tecnoburocráticos, que uma vez implantado nas organizações filantrópicas, inibem a abertura para a cidadania deliberativa nestes espaços.

Os resultados, importam sobremaneira à comunidade acadêmica e científica, assim como, para as discussões sobre temas relacionados a regionalização de serviços e atividades dotadas de interesse público, organizados a partir de políticas públicas, em pauta nos fóruns de planejamento e avaliação de desenvolvimento social das regiões.

Uma vez que há em estados como no Rio Grande do Sul, significativo número de organizações filantrópicas (BRASIL, 2019g), desempenhando atividades de interesse público, com destaque para os hospitais e Instituições de Ensino Superior (IES), é oportuno que se investigue, em um nível de maior profundidade, as relações mantidas entre TS e primeiro setor. Da mesma forma, a definição e avaliação dos eventuais obstáculos encontrados pela literatura, no que tange à compreensão da natureza sociológica e o efetivo papel do TS, nas sociedades fundadas em um Estado de Direto. É oportuno nesse sentido, que os estudos acerca do tema em questão, desenvolvam uma maior maturidade, afastando-se inclinações cuja a base epistemológica é contrária à natureza de tais organizações, dado o caráter subjetivo, assim como, sejam ressaltadas as correntes que demasiadamente, negligenciam, enquanto hipótese, o utilitarismo estatal em face das organizações não lucrativas, que por sua vez recebem um tratamento monológico, prejudicando a cidadania deliberativa.

Na grande maioria dos casos, as organizações filantrópicas, assim certificadas pelo governo federal, executam atividades de interesse público com abrangência regional e não apenas local (BRASIL, 2019g, 2019h). É o exemplo das IES, hospitais, centros de qualificação, ensino e pesquisa e de amparo a grupos mais vulneráveis, como acolhimento de idosos, menores, portadores de deficiência, dependentes químicos, além daquelas com status de agência de fomento ao desenvolvimento. Diante disso, as políticas públicas detêm, em tese, o compromisso de organizar e estruturar um conjunto de ações regionalizadas e integradas, ou seja, sem que fiquem limitadas aos interesses do local onde as organizações filantrópicas estão situadas. Parte dos resultados, não são integralmente delineados nos indicadores sociais e econômicos, em especial aqueles de natureza qualitativa, que



melhoram a qualidade de vida da população (SEN, 2010), portanto também oportuno nesse aspecto, a agenda de estudos.

Hipóteses e objetivos emergentes para pesquisas relacionadas à temática

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

Visando ampliar o campo de discussão, formulou-se cinco hipóteses, que contudo não indicam necessariamente a exclusividade de estudos de natureza dedutiva ou indutiva, mas que sejam capaz de promover novas compreensões sobre a temática e as contradições decorrentes. **H1:** A crença de um possibilíssimo, baseada na transcendência neoliberal, tem resultado na minimização do Estado e na extensão do terceiro setor, mediante ações objetivas e imparciais do ponto de vista das políticas de desenvolvimento e tratamento das demandas coletivas, nas áreas de assistência social e de promoção das garantias fundamentais; **H2:** A manutenção e financiamento das atividades do terceiro setor, mediante a transferência quase que exclusiva de recursos públicos, rouba-lhes a prerrogativa de autonomia e caráter subjetivo; **H3:** A ineficiência do terceiro setor, diante da execução de serviços e atividades de interesse público, ameaça a violação do princípio da proibição do retrocesso, mediante o surgimento de propostas de relativização do acesso universal, que também põe sob ameaça o dever fundamental da proteção social, decorrente e em prol de uma maior abertura ao mercado; **H4:** Na medida em que o Estado adota em face do terceiro setor, uma abordagem instrumental, a reprodução social não ocorre, e os cidadãos passam a ser percebidos enquanto clientes, que por sua vez não se reconhecem como protagonistas e responsáveis pela avaliação das políticas públicas em execução, tão pouco as percebem; e, **H5:** O modo tecnoburocrático adotado pelo Estado no relacionamento com as organizações do terceiro setor, resulta no travamento de disputas entre si, baseadas na lógica de mercado, que maculam o exercício da cidadania deliberativa diante das políticas públicas implementadas com base na participação do setor filantrópico.

Partindo-se das 5 hipóteses, pode-se considerar que o objetivo maior da agenda de pesquisas proposta neste estudo, é analisar a natureza e a forma de relacionamento,



mantido entre as organizações do terceiro setor e o Estado. Do mesmo modo, as compreensões, introspectos sociais, respectivas propostas e intenções, em face das políticas de desenvolvimento que podem ampliar e fortalecer a cidadania, ou relativizar as garantias definidas na Lei Maior, sobretudo desencadear no retrocesso democrático.

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

As premissas apresentadas, ensejam repensar a reprodução social a partir da relação entre Estado e terceiro setor, na complementação das garantias sociais. Do mesmo modo, que exigem, para que se evite contradições, uma análise diferenciada das marginalizações, desigualdades sociais e regionais. Ou seja, tendo como ponto de partida os mecanismos de concretização, adotados no período pós Constituição Federal de 1988. A lacuna latente, também envolve discutir de que forma os atores podem agir para o desenvolvimento regional, levando-se em conta as organizações associativas com finalidade filantrópica. Em última análise, a agenda de pesquisas ora sugerida, também deve atentar para o aparecimento e existência, de forças internacionais, que se manifestam em determinados locais, de forma contrárias aos processos democráticos, em outras palavras, opostas à mediação, entendimento e reconhecimento.

Assinala-se por fim, que mesmo na complementação do terceiro setor, o SUS prescinde de uma gestão democrática e participativa. As ações filantrópicas, no âmbito das organizações sem fins lucrativos, por natureza, também pressupõe um processo democrático, que, contudo, tem assumido um sentido contrário, gerando um oxímoro da cidadania deliberativa.



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

Significa, de outro modo, que também se deve atentar para o fato que determinados locais e regiões, apresentam características bastante particulares, decorrentes de um processo sócio histórico, o que exige a análise de alguns pressuposto epistemológicos mais abertos, tal como sugerido. Basta ver, que a fundação de instituições voltadas para a ação filantrópica e beneficente, se dá em um período de absentéismo estatal (VIANA CARDOSO, 2018), dada mobilização social e a formação de atores dotados de autonomia. Diante disso, a superprodução se constitui em um paradigma contemporâneo, que desencadeia fenômenos excludentes, com alta capacidade de permear e deturpar os processos de constituição e implementação de políticas públicas, com ganhos que priorizam a ação social.

Considerações finais

Finaliza-se este estudo, destacando-se, que se não há autonomia das instituições filantrópicas que complementam serviços públicos, também não há uma gestão democrática das políticas públicas de assistência social. Essa autonomia, expressa a margem de atuação dos atores, em relação aos valores de coletividade e igualdade, uma vez que tendem a ser substituídos pelo individualismo e distinção (PAIM, 2018). No caso por exemplo, da saúde, muito embora a legislação especial defina a obrigatoriedade da participação da comunidade na gestão do SUS, há um abismo entre a prerrogativa definida na Constituição Federal e a relação entre Estado e terceiro setor, quando se trata da consecução de atividades de interesse público.

Surge o risco de que esse processo possa contribuir, ou até mesmo manter e ensejar a reprodução de desigualdades, sobretudo quando se trata das ações voltadas para a assistência social. Um processo silencioso, mas extremamente ambicioso, pode restar arquitetado em detrimento do princípio universal, orientador das garantias sociais. Daí, a pertinência de uma agenda de pesquisas, voltada para a relação Estado e terceiro setor, com vistas a identificar contradições no contexto brasileiro e, sobretudo, contribuir com o fortalecimento democrático, evitando-se a dispersão da mobilização social e o retrocesso.



Referências bibliográficas

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

ARENDRT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2014.

BASSAN Dilani S; SIEDENBERG, Dieter R. desenvolver buscando a redução das desigualdades. In: BECKER, Dinizar F; WITTMANN, Milton L (Org.). Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010, p. 137-153.

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

_____. **Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009**. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm>. Acesso em: 16 fev. 2019.

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

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

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

_____. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 16 fev. 2019d.

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

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

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

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



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

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

BÜTTENBENDER, Pedro L; SIEDENBERG, Dieter R; ALLEBRANDT, Sérgio L. Conselhos regionais de desenvolvimento (COREDES) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **Desenvolvimento Regional em debate**, n. 1, dez./2011, p. 81-106.

CAETANO, Maria R. A educação no contexto de crise do capital e as relações entre estado, mercado e terceiro setor nas políticas educacionais. **Laplage em Revista (Sorocaba)**, vol. 4, n. 2, mai./ago. 2019, p. 153-168.

COÊLHO, Vitarque L. P. A política regional do governo lula (2003-2010). In: NETO, Aristides M; CASTRO, César N; BRANDÃO, Carlos A (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017, p. 65-95.

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

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnica de pesquisa social**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. 8.ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

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

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

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

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

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

LOPES, José R. Terceiro setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, nº 3, p. 57-66, 2004.



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

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

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

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

PAIVA, Carlos H. A; TEIXEIRA, Luis A. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, v. 20, n. 2, abr./jun. 2013, p. 653-673.

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

RESENDE, Guilherme M. et al. Brasil: dez anos da política nacional de desenvolvimento regional (PNDR). **Boletim regional, urbano e ambiental (IPEA)**, n. 11, jan./jun. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998**. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2011.179.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

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

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

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

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

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

_____. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. 2 ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2008.

_____. **Uma alternativa: gestão social**. Ijuí: UNIJUI, 2016.



VIANA CARDOSO, Vanilson. Gestão social nos hospitais filantrópicos do Corede Noroeste Colonial/RS. 2018, 278 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) –Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, UNIJUÍ, Ijuí.

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